Deutscher Bundestag **Drucksache 18/13689**

18. Wahlperiode 20.10.2017

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bericht

des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss) gemäß § 56a der Geschäftsordnung

Technikfolgenabschätzung (TA)

Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit

Inhaltsverzeichnis

		Seite
Vorwort des Ausschusses		3
Zusammenfassung		9
I.	**Einleitung**	23
II.	**Bürgerbeteiligung im Spiegel der wissenschaftlichen Diskussion**	31
1.	Internetnutzung beim Deutschen Bundestag zur Kommunikation mit der Öffentlichkeit	31
2.	Allgemeine Entwicklung der Onlineangebote und der Internetnutzung der Bevölkerung	32
3.	Entwicklung der Online-Bürgerbeteiligung	35
3.1	Systematik unterschiedlicher Formen der (Online-)Bürgerbeteiligung	35
3.2	Entwicklung des Angebots in Deutschland	37
3.3	Internationaler Stand der Online-Bürgerbeteiligung	44
4.	Nutzung der Online-Bürgerbeteiligung durch die Bevölkerung	51
5.	Aktuelle Diskussionslinien zur Online-Bürgerbeteiligung	55
6.	Gelingenskriterien der Online-Bürgerbeteiligung	57
6.1	Ableitung aus den Zielen von Beteiligungsverfahren	57
6.2	Entwicklung eines Instruments zur Bewertung von Onlinebeteiligungsangeboten	59

Seite

III. Experimentierfeld Bürgerbeteiligung: die Enquete-Kommission »Internet und digitale Gesellschaft« des 17. Deutschen Bundestages ... 69

1. Einführung und Überblick ... 69
1.1 Aufgaben von Enquete-Kommissionen ... 70
1.2 Themenspektrum und Arbeitsprozess der Internet-Enquete ... 71
1.3 Online-Bürgerbeteiligung als Experimentierfeld ... 73
2. Instrumente der Online-Bürgerbeteiligung der Internet-Enquete ... 76
2.1 Bürgerbeteiligung in der ersten Arbeitsphase der Internet-Enquete ... 76
2.2 Bürgerbeteiligung in der zweiten Arbeitsphase der Internet-Enquete: enquetebeteiligung.de ... 84
2.3 Onlinebeteiligung am Beispiel von Twitter und des Hashtags #eidg ... 95
3. Einordnung der Online-Bürgerbeteiligung durch Prozessbeteiligte ... 100
3.1 Internet-Enquete in Zwischen- und Schlussberichten ... 100
3.2 Einschätzungen von Prozessbeteiligten ... 102
3.3 Einordnung der Internet-Enquete aus der Außensicht ... 107

IV. Weitere Angebote zur Online-Bürgerbeteiligung beim 17. und 18. Deutschen Bundestag ... 109

1. Ausschuss Digitale Agenda des 18. Deutschen Bundestages ... 109
1.1 Einführung und Überblick ... 109
1.2 Onlineforum des Ausschusses (Onlinebeteiligungstool) ... 112
1.3 Twitter – Hashtag #btADA ... 115
1.4 Einordnung der Online-Bürgerbeteiligung durch Ausschussmitglieder ... 116
1.5 Resümee zur Online-Bürgerbeteiligung des Ausschusses ... 117
2. Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe ... 119
2.1 Einführung und Überblick ... 119
2.2 Instrumente der Online-Bürgerbeteiligung der Endlagerkommission ... 125
2.3 Resümee zur Online-Bürgerbeteiligung der Endlagerkommission ... 143
3. Jugendportal mitmischen.de ... 145
3.1 Einführung und Überblick ... 145
3.2 Profil im sozialen Netzwerk Facebook ... 146
3.3 Onlineforum auf mitmischen.de ... 147
3.4 Resümee zur Online-Bürgerbeteiligung beim Jugendportal mitmischen.de ... 149

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Seite

4. Dynamik von außen: die Onlineplattform des Petitionsausschusses (seit 2005) ... 150
4.1 Einführung und Überblick, Vorarbeiten des TAB ... 150
4.2 Öffentliche Petitionen beim Deutschen Bundestag ... 151
4.3 Zivilgesellschaftliche Portale und die öffentlichen Petitionen des Deutschen Bundestages ... 158
4.4 Resümee zur Petitionsplattform des Petitionsausschusses ... 162

V. Online-Bürgerbeteiligung aus der Sicht von Stakeholdern und aus rechtlicher Perspektive ... 163
1. Die Sicht der Stakeholder – Ergebnisse der Befragung des Stakeholder Panels TA ... 163
1.1 Überblick und Rücklauf ... 163
1.2 Ergebnisse der Onlinebefragung ... 164
2. Rechtliche Aspekte von Onlinebeteiligungsangeboten des Deutschen Bundestages mit Blick auf soziale Medien ... 176

Literatur ... 181
1. In Auftrag gegebene Gutachten ... 181
2. Weitere Literatur ... 181

Anhang ... 193
1. Abbildungen ... 193
2. Tabellen ... 195

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorwort des Ausschusses

Der Deutsche Bundestag nutzt seit mehr als zehn Jahren die Möglichkeiten der Online-Bürgerbeteiligung. Angebote wie Onlineforen und Chats, die Nutzung sozialer Medien sowie spezielle Plattformen, zum Beispiel zur Einreichung, Mitzeichnung und Diskussion elektronischer Petitionen, ermöglichen es den Bürgerinnen und Bürgern, sich in die Parlamentsarbeit einzubringen. Die technologische Entwicklung, aber auch die Veränderungen des Kommunikationsverhaltens und der Mediennutzung in der Bevölkerung fordern das Parlament heraus, seine Beziehungen zur Gesellschaft immer wieder neu zu betrachten und zu gestalten.

Die Enquete-Kommission »Internet und digitale Gesellschaft« des 17. Deutschen Bundestages hatte den Auftrag, die Öffentlichkeit »in besonderem Maße« in ihre Arbeit einzubeziehen. Sie betrat mit ihren Herangehensweisen und Beteiligungsformaten in vielerlei Hinsicht Neuland und bezeichnete ihre Arbeit selbst als »Experimentierfeld«: Sie tagte regelmäßig öffentlich und übertrug viele Sitzungen live im Internet, sie dokumentierte den Fortgang der Diskussion umfangreich und tagesaktuell und ermöglichte es der Öffentlichkeit, durch Kommentare im Onlineforum, im Weblog oder auf der speziell für diesen Zweck eingerichteten Plattform »enquetebeteiligung.de« an ihrer Arbeit teilzuhaben.

Durch die Arbeitsweise der Enquete-Kommission wurde das Thema »Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit« in den Blickpunkt der Öffentlichkeit und der Gremien des Bundestages gerückt. Um die diesbezüglichen Erfahrungen und Ergebnisse zu erschließen und zu sichern, hat der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung – auch einem Wunsch der Mitglieder der Internet-Enquete entsprechend – das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) mit der Durchführung eines entsprechenden TA-Projekts beauftragt.

Der vorliegende Bericht bietet einen auf die parlamentarische Arbeit ausgerichteten Überblick über die Entwicklung und Nutzung der Online-Bürgerbeteiligung in Deutschland sowie über erfolgreiche Anwendungen in anderen Ländern. Vor diesem Hintergrund wird die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Enquete-Kommission »Internet und digitale Gesellschaft« vertiefend analysiert und anhand der Untersuchung weiterer Angebote des Deutschen Bundestages aufgezeigt, welche Wirkungen die Enquete-Kommission auf die Arbeitsprozesse des Parlaments bereits ausgeübt hat: Das Beteiligungstool des Ausschusses Digitale Agenda sowie die Onlinekonsultationen der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe können als Fortführung des Experimentierens mit Formaten der Online-Bürgerbeteiligung beim Deutschen Bundestag angesehen werden.

Mit der E-Petitionsplattform und dem Jugendportal mitmischen.de werden in der Studie außerdem zwei Angebote des Bundestages betrachtet, die sich fest etabliert haben und seit mehreren Jahren sukzessive weiterentwickelt und verbessert werden. Im Ergebnis der Analysen werden die erzielten Erfolge, aber auch die Herausforderungen der Gestaltung und Durchführung von Online-Bürgerbeteiligung deutlich.

Die Untersuchung behandelt außerdem übergreifende Fragestellungen wie die Gewährleistung des Schutzes persönlicher Daten und die Nutzung sozialer Medien im Rahmen von Beteiligungsangeboten. Einstellungen und Erwartungen der Bevölkerung hinsichtlich der Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit wurden durch eine Online-Befragung erhoben.

Auf Basis dieser Erkenntnisse werden in dem Bericht Optionen der Gestaltung und Entwicklung der Online-Bürgerbeteiligung beim Deutschen Bundestag aufgezeigt. Diese beziehen sich auf geeignete Formate und Anwendungsbereiche der Online-Bürgerbeteiligung, auf grundlegende Prinzipien und Rahmenbedingungen für die Durchführung entsprechender Verfahren, auf die praktische Umsetzung von Beteiligungsangeboten und auf Fragen der strategischen Einbindung der Online-Bürgerbeteiligung in die parlamentarische Arbeit.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Deutsche Bundestag erhält mit diesem TAB-Bericht eine aktuelle und substanzielle Informationsbasis sowie Anregungen für die weitere Befassung mit Fragen der Online-Bürgerbeteiligung an der parlamentarischen Arbeit.

Berlin, den 29. März 2017

Patricia Lips
Vorsitzende

Dr. Philipp Lengsfeld
Berichterstatter

René Röspel
Berichterstatter

Ralph Lenkert
Berichterstatter

Harald Ebner
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Britta Oertel
Carolin Kahlisch
Steffen Albrecht

unter Mitarbeit von Jan Odenbach

Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit

Endbericht zum TA-Projekt

TAB-Arbeitsbericht Nr. 173

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Büro für Technikfolgen-Abschätzung
beim Deutschen Bundestag (TAB)
Neue Schönhauser Straße 10
10178 Berlin

Tel.: +49 30 28491-0
Fax: +49 30 28491-119
buero@tab-beim-bundestag.de
www.tab-beim-bundestag.de

2017

Zusammenfassung

Der Deutsche Bundestag nutzt seit mehr als 10 Jahren die Möglichkeiten der Online-Bürgerbeteiligung und hat früh eine Vorreiterrolle bei der Nutzung interaktiver Formate der Onlinekommunikation mit den Bürgern eingenommen. Auch international ist ein Trend zur stärkeren Nutzung des Internets durch Parlamente sowohl zur Bereitstellung von Informationen als auch zur Interaktion mit der Bevölkerung zu beobachten.

Viele Onlinebeteiligungsangebote des Deutschen Bundestages haben den Status von Experimenten, in deren Rahmen Chancen wie auch mögliche Risiken sowie praktische Herausforderungen der jeweiligen Formen der Online-Bürgerbeteiligung ermittelt werden sollen. Die elektronischen Petitionen des Bundestages, auch als Onlinepetitionen bezeichnet, haben sich aus einem im Jahr 2005 gestarteten Experiment zu einem regulären Angebot entwickelt, das auf einer eigenen Plattform betrieben und stetig weiterentwickelt wird.

Mit der Enquete-Kommission »Internet und digitale Gesellschaft« erprobte der 17. Deutsche Bundestag neue Formate, mit denen die Öffentlichkeit in besonderem Maße in die Arbeit der Kommission einbezogen werden sollte. Mit der Beauftragung des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) zur Durchführung eines TA-Projekts »Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit« entsprach der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (ABFTA) des Deutschen Bundestages dem Wunsch der Mitglieder der Internet-Enquete, diese neuartigen Formen der Online-Bürgerbeteiligung auszuwerten.

Unter Online-Bürgerbeteiligung werden in diesem Bericht Angebote zur politischen Partizipation gefasst, die sich in wesentlichen Teilen des Internets bedienen und von Bürgern auf freiwilliger Basis mit dem Ziel wahrgenommen werden, Entscheidungen des politischen Systems zu beeinflussen. Der Schwerpunkt liegt auf beobachtbarer, legaler politischer Beteiligung mit Bezug zum Deutschen Bundestag bzw. seinen Gremien. Es werden sowohl verfasste als auch nichtverfasste Formen berücksichtigt. Im Blickpunkt steht die Bürgerbeteiligung im Internet mithilfe von Verfahren, die einen gewissen Zeitraum beanspruchen, daher bleiben Wahlen beispielsweise unberücksichtigt. Auch Beteiligungsangebote der Fraktionen oder einzelner Abgeordneter werden nicht einbezogen.

Die Herangehensweisen und Beteiligungsformate der Internet-Enquete bilden den Ausgangs- und Schwerpunkt dieses Berichts. Des Weiteren geht es um die Frage, welche Wirkungen sich durch diese Verfahren auf die Arbeit der Ausschüsse und Gremien des Parlaments ergeben haben bzw. ergeben können. Außerdem wurden im Verlauf des TAB-Projekts weitere, aktuell angebotene Beteiligungsformate einbezogen, zu denen das Onlinebeteiligungstool des Ausschusses Digitale Agenda, das Jugendportal mitmischen.de sowie elektronische Petitionen zählen. Betrachtet wird auch die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Arbeit der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe. Die Kommission ist zwar kein Gremium des Deutschen Bundestages, ihre Arbeit fußt jedoch auf Beschlüssen des Deutschen Bundestages und des Bundesrates.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Online-Bürgerbeteiligung im Spiegel der Diskussionen

Der Deutsche Bundestag steht als zentrale politische Institution im besonderen Fokus der Öffentlichkeit. Eine der großen Herausforderungen des Parlaments im 21. Jahrhundert besteht in der Gestaltung seiner Beziehungen zur Gesellschaft. Dabei kommt der Förderung von Beteiligungsmöglichkeiten hohe Bedeutung zu. Auch Institutionen auf der nationalen und internationalen Ebene, wie die deutsche Bundesregierung, die OECD und die Europäische Kommission streben eine Stärkung der Bürgerbeteiligung an. Beispielsweise erklärt die Bundesregierung im Koalitionsvertrag, Bürgerbeteiligung ausbauen zu wollen, und die OECD empfiehlt, Bürger als Partner zu behandeln.

In Deutschland ist ein gesellschaftlicher Konsens hin zu mehr Bürgerbeteiligung auch in der Bevölkerung deutlich. In Meinungsumfragen werden damit Erwartungen an bessere Informationen über politische Prozesse und das politische System insgesamt sowie an die stärkere Mitwirkung auf allen politischen Ebenen verbunden. Viele Menschen haben den Anspruch und die Erwartung, sich in Entscheidungsverfahren einzubringen, unabhängig davon, ob sie von dieser Möglichkeit letztlich Gebrauch machen.

Nachdem in der Frühphase des Internets eine breite Mobilisierung der Beteiligungsbereitschaft durch die neuen Technologien erwartet worden war, stellte sich zwischenzeitlich Ernüchterung hinsichtlich der Beteiligungszahlen ein. In einer Langzeituntersuchung wurde aus der Perspektive der empirischen Kommunikationsforschung festgestellt, dass zwar digitale Informationsquellen zu politischen Themen verstärkt genutzt werden, aber von einer breiten Mobilisierung keine Rede sein kann, da die meisten Menschen in ihren Routinen verharren. Allerdings sind Veränderungen bei denjenigen Gruppen zu konstatieren, die ihr politisches Informations- und Kommunikationshandeln erst mit dem Internet ausprägen. Zu dieser Gruppe der Digital Natives, die vorrangig im Internet politisch kommuniziert, zählen derzeit 16 % der Bevölkerung, darunter vor allem junge und gut ausgebildete Menschen.

Mit Bürgerbeteiligung werden in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion folgende Ziele verknüpft: Sie soll politische Entscheidungen durch zusätzliche Informationen oder vorangehende Diskussionen *substanziell* verbessern, sie soll *instrumentell* durch die Stärkung des Vertrauens in die sachliche Angemessenheit und Legitimität von Entscheidungen zu einer höheren Akzeptanz und Durchsetzbarkeit von Entscheidungen führen oder sogar Krisensituationen vorbeugen und sie wird als *normativ* geboten angesehen, weil die von Entscheidungen Betroffenen nach Möglichkeit auch an der Entscheidung beteiligt sein sollten. Damit verbunden sind auch Hoffnungen, gesellschaftlich schwächer vertretene Gruppen verstärkt einzubeziehen und in ihren Gestaltungsmöglichkeiten zu stärken. Verfahren der Bürgerbeteiligung sind bislang insbesondere in wissenschaftlich-technisch geprägten Handlungsfeldern, wie z. B. dem Stromnetzausbau, zu beobachten.

Durch die Digitalisierung ergeben sich neue Impulse für die Arbeitsweisen des Bundestages und für Bürgerbeteiligung. Während die interne Kommunikation des Parlaments vor allem Fragen der Organisation der parlamentarischen Arbeit betrifft, erfüllt die öffentliche Kommunikation eine Schnittstellenfunktion und ist somit Erwartungen und Anforderungen von Abgeordneten bzw. dem Bundestag als Institution auf der einen Seite und der Bürgerschaft auf der anderen Seite ausgesetzt.

Im Kontext des vorliegenden Berichts sind Onlineforen, Onlinekonsultationen und elektronische Petitionen von besonderer Bedeutung:

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- *Onlineforen* zählen zu den frühen, aber weiterhin eingesetzten Formaten der Bürgerbeteiligung. Hier können Nachrichten zum Thema der Bürgerbeteiligung veröffentlicht bzw. Nachrichten anderer gelesen, beantwortet oder bewertet werden.
- Sie werden durch Formate der *Onlinekonsultation* ergänzt. Bei diesen handelt es sich um stärker zielgerichtete Diskussionen bis hin zu reinen Befragungen ohne Diskussionsmöglichkeit. Gegenstand von Onlinekonsultationen sind meist konkrete Texte, die gemeinschaftlich kommentiert bzw. unmittelbar bearbeitet werden können. Die Kommentare und Bewertungen sind dabei öffentlich einsehbar. Die so durchgeführten Konsultationen haben typischerweise eine Dauer von wenigen Wochen.
- Wie die zuvor genannten Beispiele ermöglichen auch *Liquid-Democracy-Systeme* das Einbringen, Kommentieren und Bewerten von Vorschlägen, zeichnen sich jedoch grundsätzlich durch die Option neuartiger Abstimmungsverfahren aus. Diese Option des Delegated Voting, bei der Stimmberechtigte ihr Stimmgewicht je nach Entscheidungsgegenstand anderen, als Repräsentanten fungierenden Teilnehmenden zur Verfügung stellen, wurde beim Deutschen Bundestag bislang nicht genutzt.
- Mit der Möglichkeit der *elektronischen Einreichung von Petitionen* und der Option, diese auf der Internetseite des Petitionsausschusses veröffentlichen, mitzeichnen und diskutieren zu lassen, etablierte der Bundestag ein innovatives Verfahren der Online-Bürgerbeteiligung, das den Petenten das Initiativmoment überlässt. Das Petitionsrecht ist grundgesetzlich verankert und durch ein Bundesgesetz sowie die entsprechenden Verfahrensgrundsätze des Bundestages geregelt.

Neben diesen beim Deutschen Bundestag verankerten Beteiligungsformaten erlangten auf kommunaler Ebene beispielsweise partizipative Planungsverfahren oder Onlinebürgerhaushalte Aufmerksamkeit. Von zivilgesellschaftlicher Seite aus wurden Transparenzplattformen initiiert, z. B. das Portal abgeordnetenwatch.de zur Dokumentation von Aktivitäten und zur Interaktion mit Abgeordneten. Kampagnenportale von Campact e. V., Avaaz-Foundation, Change.org, Inc. oder openPetition gGmbH als außerparlamentarische Onlinepetitionsportale haben sich etabliert. Auch politische Parteien sowie sonstige Organisationen in Zivilgesellschaft und Wirtschaft verfügen über Erfahrungen mit Onlineverfahren für die interne Kommunikation und Organisation. Internationale Beispiele, auch mit parlamentarischem Bezug, ergänzen das Spektrum weiter.

Bislang liegen kaum systematische, international vergleichende Analysen zur Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit vor. In den verfügbaren Studien wird darauf hingewiesen, dass Deutschland bei der Bereitstellung von Informationen und Daten zwar über gute Angebote verfügt, bei der Beteiligung der Bevölkerung an Entscheidungen und ihrer aktiven Einbindung allerdings nicht zur Spitzengruppe zählt. Ausgehend von diesen Ergebnissen empfehlen die Vereinten Nationen vor allem drei Maßnahmen, um die Beteiligung an Entscheidungen mittels digitaler Technologien zu verbessern: die Entwicklung einer E-Partizipationsstrategie, die Klarstellung der jeweiligen Zielgruppen und Verfahren sowie verbindliche Regeln zur Einbindung der Beiträge in den Entscheidungsfindungsprozess.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Umsetzungsbeispiele der Online-Bürgerbeteiligung beim Deutschen Bundestag

Enquete-Kommission »Internet und digitale Gesellschaft« des 17. Deutschen Bundestages

Die Enquete-Kommission »Internet und digitale Gesellschaft« (Internet-Enquete) hatte durch den Einsetzungsbeschluss den Auftrag, die Öffentlichkeit in besonderem Maße in ihre Arbeit einzubeziehen (Stichwort 18. Sachverständige). Die Kommission beschäftigte sich von Beginn an mit der Entwicklung eines Konzepts zur Beteiligung der Öffentlichkeit und richtete dazu eine Arbeitsgruppe aus Kommissionsmitgliedern sowie aus Beschäftigten der Bundestagsverwaltung und der Fraktionen ein. Die Ergebnisse bewertete sie positiv, die Parlamentsarbeit war transparenter und nachvollziehbarer als bisher bei anderen Gremien des Bundestages. Allerdings blieb die Beteiligung zahlenmäßig hinter den Erwartungen zurück.

In ihrem Endbericht verweist die Kommission darauf, dass die Öffnung des parlamentarischen Betriebs aufwendig war und Überzeugungsarbeit erforderte. Je kontinuierlicher Beteiligung in der Kommissionsarbeit berücksichtigt wurde, desto geräuschloser und effizienter gelang ihre Integration. Auch externe Beobachter kamen zu einer positiven Einschätzung: Es konnten Impulse gesetzt und gezeigt werden, dass mit den innovativen Formaten Transparenz und qualitativ hochwertiger Input erzielt wurden.

Die Internet-Enquete betrat »Neuland« in Bezug auf die parlamentarische Arbeit. So dokumentierte die Enquete-Kommission über ihren Internetauftritt den Fortgang der Arbeiten tagesaktuell und ausführlich. Erstmals veröffentlichte ein Gremium des Parlaments Arbeitspapiere, die zwar bereits intern zwischen den Fraktionen abgestimmt, aber noch nicht von der Kommission insgesamt verabschiedet worden waren. Die Internet-Enquete tagte – entgegen dem bisher üblichen Verfahren von Enquete-Kommissionen – von Beginn an öffentlich und übertrug Sitzungen live oder zeitversetzt im Internet. Nach Anmeldung konnten Gäste an Projektsitzungen teilnehmen. Auf den Internetseiten der Enquete wurde ein Weblog eingerichtet, in dem die Kommissionsmitglieder ihre persönliche Sichtweise zur Arbeit der Enquete darlegen und zur Diskussion stellen konnten. Zunächst wurde ein Onlineforum, später die Plattform enquetebeteiligung.de eingerichtet, über die Einzelpersonen und später auch Organisationen Vorschläge bzw. Positionen in die Arbeit der Enquete-Kommission einbringen konnten. Auch über den Kurznachrichtendienst Twitter informierte die Onlineredakteurin laufend aktuell.

Während das Weblog durch die Zusammenführung der Beiträge von Kommissionsmitgliedern und durch die Ausführlichkeit der Beiträge einen guten Einblick in die Arbeit der Kommission und Möglichkeiten zur Kommentierung bot, erlaubte das Onlineforum, eigene Diskussionsthemen einzubringen und auf Diskussionsbeiträge einzugehen und diese zu bewerten. Eine stärkere Kopplung an die Arbeit der Enquete, insbesondere der Projektgruppen, wurde durch die Beteiligungsplattform enquetebeteiligung.de erreicht. Hier meldeten sich in einem thematisch begrenzten, aber für Beteiligungsprozesse vergleichsweise langen Zeitraum von 26 Monaten ca. 3.300 Personen an. Fast 600 Teilnehmende brachten sich ein,

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

beispielsweise mit Textbeiträgen. Hervorzuheben ist auch die Zahl von mehr als 400 Vorschlägen für die Arbeit der Enquete-Kommission, die teils sogar unverändert in die Empfehlungen der Enquete einflossen. Ein sachlicher und konstruktiver Ton, Fachkenntnisse und die Bereitschaft zur Mitarbeit prägten die Beiträge und den Beteiligungsprozess.

Ausschuss Digitale Agenda des 18. Deutschen Bundestages

Der Ausschuss Digitale Agenda (ADA) wurde in der Folge der Internet-Enquete als ständiger Ausschuss des Bundestages eingerichtet. Er setzte sich Leitlinien für die Bürgerbeteiligung. Mit einem Onlineforum wird die Öffentlichkeit an ausgewählten Diskussionen beteiligt. Das Forum sollte zunächst bis Sommer 2015 befristet sein; es ist jedoch weiterhin online geschaltet. Es wird über die Software vBulletin realisiert, ein Werkzeug, welches auch in anderen Onlineforen beim Bundestag genutzt wird. Für die aktive Beteiligung am Onlineforum ist eine Registrierung notwendig. Alle eingehenden Beiträge werden durch das Ausschusssekretariat geprüft und erst anschließend im Forum veröffentlicht.

Das Forum ist thematisch auf öffentliche Fachgespräche des Ausschusses ausgerichtet. Hierzu werden einleitend jeweils weiterführende Informationen gegeben. Das Onlineforum findet bislang nur eine geringe öffentliche Resonanz. Zur Mehrzahl der Fachgespräche bzw. Diskussionspunkte des Ausschusses gingen keine Kommentare ein. Insgesamt wurden 112 Beiträge veröffentlicht, die meisten verfasste das Ausschusssekretariat.

Der ADA besitzt keinen offiziellen Twitteraccount, Diskussionen zur Arbeit des Ausschusses bündeln sich jedoch unter dem Hashtag #btADA. Bis zum Ende des Jahres 2015 wurden fast 781 Tweets gesendet, die inhaltlich dem Ausschuss zuzuordnen sind. 12 der 16 Mitglieder des Ausschusses veröffentlichen hier Kurznachrichten, außerdem geben insbesondere Fachleute Hinweise zum Thema.

Der Ausschuss hat seine Leitlinien weitgehend umgesetzt. Die Online-Bürgerbeteiligung bleibt allerdings hinter dem Angebot der Internet-Enquete zurück, nicht zuletzt hinsichtlich der Resonanz in der Bevölkerung. Die Forenregeln sind restriktiv, beispielsweise in Bezug auf die Freischaltung von Beiträgen. Die Plattform ist jedoch grundsätzlich übersichtlich gestaltet und lässt sich leicht handhaben. Ausschussmitglieder äußern, dass sie sich für den Ausschuss eine Plattform gewünscht hätten, deren Beteiligungsmöglichkeiten über das Format eines Onlineforums hinausgehen.

Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

Die Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe gemäß § 3 Standortauswahlgesetz (Endlagerkommission) stand vor einer besonderen Herausforderung: Sie sollte die Beteiligung der Öffentlichkeit nicht nur in ihrer eigenen Arbeit verankern, sondern damit auch ein Beispiel für den weiteren Prozess des Suchverfahrens für ein Endlager für hoch radioaktiven Müll geben. In einem konfliktreichen gesellschaftlichen Handlungsfeld sollte so bei Beteiligten und Betroffenen das Vertrauen in Beteiligungsverfahren und in den Umgang mit den dort eingebrachten Argumenten und Beiträgen gestärkt werden. In Gesetz sowie Ein-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

setzungsbeschluss von Bundestag und Bundesrat wird auf eine Beteiligung der Öffentlichkeit an der Kommissionsarbeit verwiesen. Durch den Einsetzungsbeschluss verfügte die Kommission über eigene Mittel zur Umsetzung, die unter anderem in Form eines Onlineforums und zweier Onlinekonsultationen erfolgte. Während das Forum durch die Bundestagsverwaltung eingerichtet wurde, wurden die Konsultationen an Dienstleistungsunternehmen vergeben.

Das Onlineforum verzeichnete im Untersuchungszeitraum 304 Diskussionsbeiträge. Neben der Geschäftsstelle der Endlagerkommission und einem Kommissionsmitglied registrierten sich 42 Teilnehmende. Auffällig ist eine deutliche Dominanz eines Nutzers, auf den fast jeder vierte Diskussionsbeitrag entfiel. Der Betrieb des Forums lief zu Beginn nicht reibungslos. So gab es Verzögerungen durch eine Prüfung der Beiträge vor deren Freischaltung, die von den Teilnehmenden und Kommissionsmitgliedern kritisiert und im weiteren Verlauf eingestellt wurde.

Neben dem Onlineforum initiierte die Endlagerkommission zwei Onlinekonsultationen, die als Format eine Neuerung der Online-Bürgerbeteiligung beim Deutschen Bundestag darstellen. Diese Verfahren ermöglichten es registrierten Teilnehmenden, bezogen auf einzelne Absätze eines Berichts ein positives oder negatives Votum abzugeben, diese zu kommentieren und so auch Änderungs- oder Ergänzungsvorschläge einzubringen. Die beiden Konsultationsverfahren ähnelten sich in ihrer Funktionsweise, im Detail waren jedoch Unterschiede zu verzeichnen. Die technischen Plattformen waren grundsätzlich übersichtlich gestaltet, die zweite Konsultation zum Abschlussbericht der Endlagerkommission war durch die Länge des Dokuments beeinträchtigt.

Die erste Konsultation richtete sich an ein Fachpublikum, das auch zu Vor-Ort-Veranstaltungen eingeladen wurde. 59 Personen registrierten sich, 31 davon beteiligten sich am Konsultationsprozess mit teils mehr als 10 Beiträgen, die durchschnittliche Verweildauer auf der Konsultationsplattform während eines Besuchs war mit 10 Minuten hoch. Die zweite Konsultation zum Abschlussbericht der Kommission richtete sich an eine breite Öffentlichkeit. 111 Teilnehmende veröffentlichten 864 Kommentare, allerdings ist diese Zahl in Anbetracht von mehr als 3.800 zu bewertenden Absätzen als gering einzustufen. Auch die Verweildauer während eines Besuchs war mit durchschnittlich 3 Minuten gering.

Jugendportal mitmischen.de

Das Jugendportal mitmischen.de richtet sich an junge Menschen. Jugendliche ab 11 Jahre und junge Erwachsene werden über das Geschehen im Parlament informiert. Sie können selbst Beiträge verfassen und in einem Onlineforum mitdiskutieren. Das Jugendportal will Diskussionen zwischen jungen Menschen fördern, ist jedoch nicht auf die Einbindung der Ergebnisse in die parlamentarische Arbeit hin orientiert. Das Portal wurde 2004 gestartet. Im Jahr 2011 erfolgte ein inhaltlicher und grafischer Relaunch.

Das Onlineforum überzeugt durch ansprechende Gestaltung und zielgruppengerechte Aufbereitung seiner Inhalte. Die verfügbaren Funktionalitäten der Software werden hier umfassender genutzt als bei anderen Bundestagsangeboten (z. B. durch das Hinzufügen von Bildern oder Smileys). Auch können Teilnehmende selbst Themenvorschläge initiieren.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Über die Jahre sind sinkende Nutzungszahlen des Diskussionsforums zu beobachten. Die durchschnittliche Zahl der Seitenaufrufe pro Person ist gering. Dies lässt darauf schließen, dass typischerweise nur Einzelseiten des Internetauftritts aufgerufen werden und es selten gelingt, die Jugendlichen für weitere Recherchen und Aktivitäten im Portal zu motivieren.

Mitmischen.de nutzt die sozialen Netzwerke für Öffentlichkeitsarbeit, indem es als einziges Angebot des Deutschen Bundestages über eine Fanseite bei Facebook verfügt. Etwa 1.900 Personen versahen mitmischen.de mit einer Gefällt-mir-Wertung. Auf dem mitmischen.de-Portal des Deutschen Bundestages selbst befindet sich kein Like- bzw. Gefällt-mir-Button, der es ermöglichen würde, Beiträge der Website auf Facebook weiterzuempfehlen. Durch diesen Verzicht soll die Übertragung von Nutzerdaten an Facebook vermieden werden.

Öffentliche Petitionen

Nach Artikel 17 des Grundgesetzes (GG) haben alle Menschen das Recht, sich mit Bitten oder Beschwerden an den Deutschen Bundestag, an die Parlamente der Länder und an Behörden zu wenden. Diese rechtliche Regelung zur politischen Einflussnahme unterscheidet Petitionen von nichtverfassten, also nicht rechtlich geregelten Formaten der Online-Bürgerbeteiligung. Beim Bundestag ist das Verfahren durch die Verfahrensgrundsätze des Petitionsausschusses sowie die Richtlinie öffentliche Petitionen geregelt. Zum September 2005 traten Neuerungen im Petitionswesen zunächst als Pilotmaßnahme in Kraft, im Oktober 2008 wurden sie in den Regelbetrieb überführt. Seitdem können Petitionen elektronisch eingereicht und öffentliche Petitionen, also Bitten oder Beschwerden an den Deutschen Bundestag von allgemeinem Interesse, im Einvernehmen mit dem Petenten auf der Internetseite des Petitionsausschusses veröffentlicht werden. So hat jeder die Möglichkeit, die Petition innerhalb einer Frist von 4 Wochen online mitzuzeichnen oder Diskussionsbeiträge online abzugeben. Weitere technische Neuerungen wurden zum September 2016 umgesetzt. Seitdem können Petitionstexte gemeinschaftlich mithilfe von Onlineanwendungen zur kollaborativen Texterstellung und -bearbeitung erstellt werden. Bisher erzielten 20 öffentliche Petitionen das Quorum von mindestens 50.000 Onlinemitzeichnungen. Die Umsetzung der Petitionsplattform wird als gelungen bewertet. Verbesserungspotenziale ergeben sich hinsichtlich der Nutzung über mobile Endgeräte.

Wachsende Aufmerksamkeit erhalten aber auch außerparlamentarische Petitionsportale, die sich parallel zum parlamentarischen Portal entwickelt haben. Die Bandbreite der verantwortlichen Organisationen reicht dabei von ehrenamtlichen bis hin zu hybriden Organisationen, die für elektronische Petitionen mobilisieren, diese aber gleichzeitig mit traditionellen Lobbyinginstrumenten verbinden. Zu den Beispielen solcher Plattformen zählen openPetition, Change.org, Avaaz-BÜRGERpetitionen sowie WeAct. Zum Teil sind diese personell mit Transparenzplattformen verbunden, so Change.org mit abgeordnetenwatch.de.

Diese Plattformen weisen rundlegende Unterschiede zu den Petitionen beim Deutschen Bundestag auf (bei denen der Adressat von den Petenten nicht noch angesprochen werden muss). Auch zwischen den Plattformen bestehen Unterschiede in Bezug auf die Motive der

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

verantwortlichen Organisationen (die zum Teil selbst politische Positionen einnehmen), den Umgang mit personenbezogenen Daten der Teilnehmenden (die zum Teil zur Bildung von Profilen genutzt werden) sowie die Prüfung der eingereichten Petitionen (die zum Teil nur auf Anfrage erfolgt). Allen außerparlamentarischen Portalen gemein sind eine aktive Öffentlichkeitsarbeit und die Nutzung von sozialen Medien zur Verbreitung der Informationen über Petitionen.

Der Petitionsausschuss sieht in den außerparlamentarischen Portalen einen möglichen Grund für die sinkenden Zahlen von eingereichten Petitionen. Grundsätzlich stellt sich daher die Frage einer möglichen Vernetzung mit solchen Plattformen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Information der Öffentlichkeit, um so Aufmerksamkeit für Diskussionen und Mitzeichnungen auf dem Petitionsportal im Sinne der Förderung von Beteiligungsprozessen beim Bundestag zu schaffen.

Die Sicht von Stakeholdern zur Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit

Fast 1.300 Personen beteiligten sich im Herbst 2015 an der im Rahmen des TAB-Projekts durchgeführten Onlinebefragung des Stakeholder Panels TA des IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung zum Thema »Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit« im Herbst 2015. Die Ergebnisse der Befragung erheben keinen Anspruch auf Repräsentativität. Sie spiegeln jedoch die Sichten von interessierten Stakeholdern wider, die ihre Meinung zu den Herausforderungen und Folgen von Wissenschaft und Technik einbringen wollen bzw. dem öffentlichen Aufruf zur Teilnahme an der Befragung folgten.

Die Stakeholder nutzen der Befragung zufolge den Internetauftritt des Deutschen Bundestages vorrangig für Informationszwecke. Elektronische Petitionen sind das mit Abstand bekannteste Beteiligungsangebot. Die Befragten nehmen dann an diesem und anderen Angeboten teil, wenn sie ein Interesse an einem Thema haben und es für wichtig erachten. Als mögliche Gründe für die hinter den Erwartungen von Initiatoren zurückbleibenden Beteiligungszahlen werden insbesondere Zweifel an der Berücksichtigung der Ergebnisse im parlamentarischen Prozess benannt, außerdem ein geringer Bekanntheitsgrad der Angebote.

In mehr als 614 inhaltlichen Kommentaren, die die quantitativen Angaben ergänzen, formulierten die Befragten Hinweise für die Gestaltung von Onlinebeteiligungsplattformen beim Deutschen Bundestag. Darin betonen sie zum einen die Bedeutung von Qualitätskriterien, wie z.B. klare Informationen über Beteiligungsgegenstand, -verfahren und -ziele, eine Bewerbung des Angebots und eine moderierende Begleitung der Teilnehmenden während des Verfahrens. Auch IT-Sicherheit und Datenschutz sowie eine nutzungsfreundliche Gestaltung, die auch mobile Geräte berücksichtigt, werden benannt. Zum anderen regen die Teilnehmenden der Onlinebefragung an, Beteiligungsverfahren möglichst frühzeitig durchzuführen, Fachleute als Informationsquellen einzubeziehen und die Formulierung unterschiedlicher, differenzierter Positionen im Rahmen des Verfahrens zu ermöglichen. Es kommt ihnen zufolge nicht so sehr auf die Zahl der Teilnehmenden, sondern auf die Qualität und Neuartigkeit der Beiträge an. Die Befragten zeigen sich offen für Experimente mit unterschiedlichen Beteiligungsformaten, sofern daraus Lernerfahrungen gewonnen werden. Auch sollen die Konsequenzen von Beteiligungsergebnissen transparent gemacht werden

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

(z.B. durch eine Vernetzung mit Gesetzentwürfen oder Anfragen). Nicht zuletzt wird vorgeschlagen, die Beteiligungsverfahren gegenüber Angeboten von Dritten klar abzugrenzen und die Bedeutung des Deutschen Bundestages für die öffentliche Meinungs- und Entscheidungsfindung zu betonen.

Rechtliche Aspekte unter besonderer Berücksichtigung sozialer Medien

Repräsentativdemokratien stützen die Legitimität parlamentarischer Entscheidungen nicht allein auf den Wahlakt, sondern auch auf kommunikative Beteiligungsmöglichkeiten der Bevölkerung zwischen den Wahlen. Informationelle, konsultative und kollaborative Bürgerbeteiligungsangebote beim Parlament sind daher verfassungsgemäß. Allerdings sieht das Grundgesetz direktdemokratische Beteiligungsformen nur im Zusammenhang mit der Neugliederung des Bundesgebietes explizit vor.

Bei der Entscheidung über die Nutzung sozialer Medien für die Bürgerbeteiligung sind die Grundrechte der Social-Media-Unternehmen und der Adressaten des Beteiligungsangebots zu beachten. Relevant sind namentlich gleichbehandlungsrechtliche Aspekte der Wettbewerbsfreiheit und die Abwehr- und Schutzdimension des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung. Eine ausschließlich über (womöglich nur bestimmte) Social-Media-Unternehmen wahrnehmbare Onlinebeteiligung verbietet sich mit Blick auf diese Erwägungen. Soziale Medien sollten als eine weitere, fördernde Möglichkeit zur Beteiligung der Öffentlichkeit an der Parlamentsarbeit verstanden werden.

Aus verfahrensrechtlicher Perspektive ist zu konstatieren, dass eine Entscheidung über eine konsultative oder kollaborative Bürgerbeteiligung mittels sozialer Medien im Plenum des Deutschen Bundestages getroffen werden muss und nicht in die Ausschüsse verlagert werden darf. Wenn allerdings ein einzelner Ausschuss die Öffentlichkeit nur punktuell an seiner Arbeit oder einzelnen Sitzungen beteiligen möchte, kann er diese Entscheidung selbst treffen. Zudem ist ein Plenumsbeschluss dann nicht erforderlich, wenn lediglich über die mediale Umsetzung einer bereits beschlossenen oder eingeübten Bürgerbeteiligung bzw. über die Erweiterung der diesbezüglichen Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien entschieden werden soll; dies kann durch den Ältestenrat geschehen.

Rechtliches Konfliktpotenzial bieten insbesondere die Datenschutzbestimmungen der Social-Media-Unternehmen, die vielfach keine hinreichende Transparenz über die anbieterseitige Datensammelleidenschaft und die den Betroffenen diesbezüglich zur Verfügung stehenden Rechte schaffen. Auch wenn aktuell kein Konsens darüber besteht, wer im Zusammenspiel mit Social-Media-Anbietern als verantwortliche Stelle im Sinne des Bundesdatenschutzgesetzes zu sehen ist, kommt dem Bundestag als öffentlicher Institution eine besondere Schutz- und Vorbildfunktion zu. Materiell-rechtlich sind bei der Online-Bürgerbeteiligung außerdem urheberrechtliche Aspekte der Nutzung sozialer Medien, insbesondere hinsichtlich der Beiträge der Teilnehmenden, zu beachten.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Gestaltungs- und Entwicklungsoptionen der Online-Bürgerbeteiligung beim Deutschen Bundestag

Online-Bürgerbeteiligung bietet dem Deutschen Bundestag die Chance, die Informiertheit der Bevölkerung über politische Themen zu verbessern und die Transparenz der parlamentarischen Arbeit zu erhöhen. Sie kann dabei unterstützen, spezielle Zielgruppen wie junge Menschen besser zu erreichen und die parlamentarische Kommunikation an sich ändernde Medienwelten anzupassen. Mit Online-Bürgerbeteiligung können etablierte Verfahren an sich wandelnde Erwartungen angepasst werden, wie das Beispiel der Petitionen zeigt. Online-Bürgerbeteiligung kann außerdem die Parlamentsarbeit und Entscheidungsfindung unterstützen, indem sie Argumente, Expertise und Positionen der Bevölkerung sowie von Fachkreisen in politische Prozesse einzubringen hilft.

Ob und inwiefern eine Nutzung von Online-Bürgerbeteiligung an Grenzen stößt, hängt in hohem Maße von der jeweiligen Ausgestaltung der Verfahren ab. Beispielsweise können Einzelne oder Gruppen ausgeschlossen sein bzw. bereits bestehende Ungleichgewichte der Beteiligung verstärkt werden und in Verzerrungen der Ergebnisse resultieren. Datenschutzprobleme und Manipulationsversuche sind möglich. Grundsätzlich besteht die Gefahr, dass Erwartungen an die Online-Bürgerbeteiligung sowohl aufseiten der Initiatoren als auch der Bevölkerung enttäuscht werden und sich entgegen der Intention ein Legitimationsverlust einstellt.

Auf Basis dieses Resümees lassen sich Gestaltungs- und Entwicklungsoptionen des Bundestages in vier Bereichen identifizieren.

Welche Beteiligung ist gewünscht?

Der Deutsche Bundestag bzw. seine Mitglieder haben in den letzten Jahren Erfahrungen mit unterschiedlichen Formen der Online-Bürgerbeteiligung gemacht. Dazu zählen Diskussionsmöglichkeiten in Onlineforen über einen kürzeren oder längeren Zeitraum (zuletzt beim Ausschuss Digitale Agenda, bei der Endlagerkommission und bei mitmischen.de), Onlinebefragungen und Konsultationen zu Textentwürfen (zuletzt mehrfach bei der Endlagerkommission), die spontane Interaktion mittels Chats oder auf Twitter (bei verschiedenen Ausschüssen und Kommissionen), das Einbringen von und die Abstimmung über Vorschläge und Ideen (bei der Internet-Enquete) und nicht zuletzt die E-Petitionen als Form, bei der die Initiative bei der Bevölkerung liegt.

Als Formate der Online-Bürgerbeteiligung kommen insbesondere Konsultationen infrage, da die Entscheidungsmacht entsprechend dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie bei den gewählten Abgeordneten liegt. Bei Konsultationen kann es sich um unverbindliche Interaktionen handeln oder aber um Diskussionen, die in ein formelles Verfahren eingebunden sind und deren Ergebnisse im parlamentarischen Prozess berücksichtigt werden. Während auch unverbindliche Angebote für höhere Informiertheit und Transparenz sorgen können, spricht für eine formelle Einbindung, dass die in Aussicht gestellte Wirkung stärker zur Beteiligung motiviert. Neben einer formellen Regelung des Umgangs mit den Beteiligungsergebnissen wie beispielsweise bei den Petitionen kann auch für andere Beteiligungsverfahren eine verbindliche Zusage über den Umgang mit den Ergebnissen erfolgen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der parlamentarische Prozess sieht bereits in verschiedenen Phasen das Einholen von Informationen und externen Sichtweisen vor. Konsultative Formen der Online-Bürgerbeteiligung haben sich besonders in frühen Stadien der Entscheidungsfindung bewährt, in denen noch keine Festlegung auf eine Auswahl von Optionen erfolgt ist. Eine Beteiligung der Mitglieder des Deutschen Bundestages selbst oder – in deren Vertretung – der Beschäftigten der Fraktionen oder der Abgeordnetenbüros an den Beteiligungsverfahren kann die Motivation zur Teilnahme erhöhen.

Die meisten der im Rahmen des TAB-Projekts betrachteten Angebote beziehen sich auf die parlamentarische Arbeit in Ausschüssen und Sondergremien und damit auf den Charakter des Bundestages als Arbeitsparlament. Die unterschiedlichen Formate haben sich grundsätzlich bewährt, auch wenn es im Einzelnen noch Verbesserungspotenziale gibt. Alternativ bzw. ergänzend wäre denkbar, die Öffentlichkeit stärker an der Tätigkeit des Bundestages als Redeparlament zu beteiligen, auch wenn entsprechende Vorschläge, etwa zur stärkeren Öffnung der Fragestunden im Plenum, bislang noch nicht im Detail konzipiert oder erprobt wurden.

Sowohl die Internet-Enquete als auch internationale Beispiele zeigen, dass sich mithilfe von Online-Bürgerbeteiligung spezifische Zielgruppen erfolgreich ansprechen und einbeziehen lassen, für die eine Nutzung des Internets besondere Relevanz hat. Zudem könnte Online-Bürgerbeteiligung stärker dazu genutzt werden, um Initiativen der Bevölkerung zu ermöglichen und in den parlamentarischen Prozess einzubringen (z. B. durch Vorschlagssysteme oder durch Agendasettingprozesse). Die E-Petitionen haben sich in dieser Hinsicht als sehr erfolgreich erwiesen, sind aber in ihren Weiterentwicklungsmöglichkeiten beschränkt.

Welche Prinzipien sollten die Durchführung leiten?

Für die Umsetzung von Onlinebeteiligungsangeboten beim Deutschen Bundestag werden zum Teil Standardtools wie Onlineforen und Weblogs genutzt. Diese stoßen aber an Grenzen, wenn mehr als nur eine unverbindliche Diskussion erreicht werden soll. Spezialisierte Plattformen sind zwar verfügbar, für ihre Anpassung an den jeweiligen Anwendungszweck, die Zielgruppe und die Kontextbedingungen müssen jedoch finanzielle Mittel vorgesehen und die jeweiligen Gremien formalrechtlich in die Lage versetzt werden, diese zielgerichtet einsetzen zu können.

Daneben sollte als weiteres Prinzip gelten, dass die Umsetzung dem Stand von Technik und Wissenschaft entspricht. Dazu zählen technische und gestalterische Aspekte sowie der Schutz vor Missbrauch und Manipulation. Beteiligungsangebote sollten möglichst inklusiv sein und die angestrebte Zielgruppe zur Beteiligung motivieren. In einigen Kommentaren in der Onlinebefragung des Stakeholder Panels TA sowie in Beobachtungen im Rahmen dieses Projekts wurde festgestellt, dass Umsetzungen beim Bundestag nicht immer dem Stand der Technik entsprechen. Nicht zuletzt deshalb empfehlen sich eine stärkere Bündelung der Erfahrungen und der Kompetenzen im Bereich der Online-Bürgerbeteiligung innerhalb des Bundestages bzw. der Bundestagsverwaltung sowie die Entwicklung von Standards der Bürgerbeteiligung. Ein solches Vorgehen kann auch die Zusammenarbeit mit

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Dienstleistungsunternehmen im Bereich der Online-Bürgerbeteiligung strukturieren, erleichtern und die Umsetzung von Formaten der Online-Bürgerbeteiligung beschleunigen.

Ein Teilaspekt der Entwicklung von Standards betrifft die Fragen, ob Beiträge vorab durch Moderatoren geprüft werden sollen und ob die Teilnehmenden ihre Beiträge namentlich kennzeichnen müssen. Auch wenn sich die befragten Stakeholder jeweils mit einer knappen Mehrheit für diese Optionen aussprechen, empfiehlt es sich unter anderem aus rechtlicher Sicht, auf eine Vorabmoderation und eine Klarnamenpflicht zu verzichten. Im ersteren Fall können sich Haftungsrisiken ergeben, falls Beiträge von Teilnehmenden, die Rechtsverstöße beinhalten, versehentlich publiziert werden. Im letzteren Fall stehen der Schutz persönlicher Daten und die Gefahr einer Selbstzensur dem Zwang zur namentlichen Kennzeichnung von Meinungsbeiträgen entgegen.

Onlinebeteiligungsangebote benötigen Strukturierung, um Ergebnisse zu erzielen, die im parlamentarischen Prozess anschlussfähig sind. Eine solche Strukturierung kann beispielsweise durch eine Moderation erfolgen oder auch durch einen engen Bezug der Diskussion auf ein vorliegendes Dokument (z.B. einen Gesetzentwurf). Rein quantitative Verfahren wie Abstimmungen unter den Teilnehmenden bergen dagegen das Risiko von Manipulationen, die sich bei Onlinebeteiligungsangeboten nur dann vermeiden lassen, wenn Verfahren begleitet und Verstöße gegen Verfahren oder Prinzipien der Onlinebeteiligung unterbunden werden.

Eine weitere prinzipielle Frage betrifft die Einbettung von Beteiligungsangeboten in den Kontext der Onlineangebote des Bundestages und weiterer Anbieter. Um die Sichtbarkeit der Angebote zu erhöhen, könnten sie an zentraler Stelle in das Portal des Bundestages eingebunden werden, wie es das Beispiel der Petitionsplattform zeigt. Auch eine Zusammenarbeit mit Drittanbietern und Social-Media-Plattformen könnte dabei helfen, mit den Angeboten eine größere Zahl von Menschen zu erreichen und zu motivieren. Dabei sollten allerdings die Möglichkeiten, die sich zur Adressierung bestimmter Zielgruppen eröffnen, jeweils gegen die Risiken, insbesondere hinsichtlich des Schutzes persönlicher Daten, aber auch hinsichtlich der Wahrnehmbarkeit des Bundestages als zentrale politische Anlaufstelle abgewogen werden.

Was bedeutet das in der Praxis?

Für die Praxis der Umsetzung von Onlinebeteiligungsangeboten beim Bundestag folgt aus diesen Prinzipien u.a., dass für die gesamte Institution und unabhängig von konkreten Vorhaben übergreifende Regelungen zur technischen und gestalterischen Umsetzung definiert werden sollten. So ließe sich vermeiden, dass die jeweiligen Gremien immer wieder neu entsprechende Regelungen entwickeln müssen und gleichzeitig Erfahrungen, aber auch wertvolle Zeit verloren gehen. Solche Regelungen könnten die Form eines Musterlastenhefts annehmen, das im Anwendungsfall nur noch angepasst werden muss.

Bewährt hat sich grundsätzlich die Festlegung von Anforderungen an die Bürgerbeteiligung im Rahmen des Einsetzungsbeschlusses von Gremien des Bundestages. Dies sollte fortgeführt bzw. ausgebaut werden. Neben Leitgedanken zur Bedeutung der Beteiligung der Öffentlichkeit (wie bei der Internet-Enquete) sind auch finanzielle Vorkehrungen für die Umsetzung (wie bei der Endlagerkommission) zu empfehlen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Umsetzung von Verfahren der Online-Bürgerbeteiligung stellt das Verwaltungspersonal des Bundestages perspektivisch vor neue Aufgaben, die bislang meist noch von Dienstleistungsunternehmen übernommen werden. In dieser Hinsicht wären ein größerer Austausch zwischen den mit Verfahren der Online-Bürgerbeteiligung befassten Personen sowie entsprechende Möglichkeiten der Weiterbildung wünschenswert, um Lernprozesse auf Organisationsebene anzustoßen und um zu vermeiden, dass Beteiligungsaktivitäten und die mit ihnen verbundenen Erfahrungsgewinne isoliert bleiben. Alternativ oder auch ergänzend könnte die Benennung zentraler Ansprechpersonen für Fragen der Bürgerbeteiligung dafür sorgen, dass Wissen und Erfahrungen gremienübergreifend für die Mitglieder des Bundestages, die Fraktionen und das Verwaltungspersonal zur Verfügung stehen.

Um den Zugang zu Beteiligungsangeboten zu erleichtern, bieten sich Authentifizierungsverfahren an, die eine mehrfache Registrierung bei unterschiedlichen Angeboten entbehrlich machen. Der Zugang zur E-Petitionsplattform mithilfe des neuen Personalausweises kann dafür als Beispiel gelten, allerdings ist noch nicht ersichtlich, inwiefern dieses Angebot tatsächlich angenommen wird. Für weitere Optionen wie Shibboleth oder Facebook Connect ist jeweils zu prüfen, inwiefern sie für die jeweilige Zielgruppe geeignet sind und den Datenschutzanforderungen genügen.

Angebote der Online-Bürgerbeteiligung sollten ferner kontinuierlich durch evaluierende Maßnahmen begleitet werden, die durch unabhängige Beobachter durchgeführt werden. Für eine begleitende Beobachtung kämen auch Bürgergremien infrage. Die Auswahl von Themen und Formaten für die Online-Bürgerbeteiligung könnte im Vorfeld durch empirische Tests mit Vertretern der jeweiligen Zielgruppe überprüft werden, um spätere Enttäuschungen bei der Durchführung zu vermeiden.

Strategische Überlegungen

Der Deutsche Bundestag hat sich auf einen Pfad der behutsamen, sukzessiven Entwicklung seiner Onlinebeteiligungsangebote begeben, der sowohl Experimente (wie die Arbeitsweisen der Internet-Enquete) als auch die Weiterentwicklung etablierter Verfahren (wie die E-Petitionen) umfasst. In diesem Zuge ist darauf zu achten, dass der Deutsche Bundestag als Institution aus den gewonnenen Erfahrungen lernen kann und beispielsweise durch institutionelle Vorkehrungen dem Problem personeller Fluktuation begegnet.

Ergänzt werden sollte diese Vorgehensweise durch eine strategische Einbindung der Online-Bürgerbeteiligung in die parlamentarische Arbeit, die bis heute allerdings auch in anderen Ländern nur selten gegeben ist. Nicht zuletzt empfiehlt es sich, die Forschung zu den Möglichkeiten und Grenzen der Online-Bürgerbeteiligung zu fördern, um bestehende Lücken zu schließen. Dabei kommt (auch international) vergleichenden Studien zum Einsatz in der parlamentarischen Arbeit hohe Bedeutung zu, um aus den Erfahrungen Dritter zu lernen und um theoretische und praktische Impulse für die Online-Bürgerbeteiligung beim Deutschen Bundestag zu generieren.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Einleitung I.

Hintergrund und Fragestellungen

Eine der großen Herausforderungen für den Deutschen Bundestag im 21. Jahrhundert liegt – neben der Europäisierung und Globalisierung von Politik und Gesellschaft – in den Beziehungen des Parlaments »in die Gesellschaft hinein« (Deutscher Bundestag 2016, S. 72): Wie können angesichts von demografischem Wandel, Zuwanderung und zunehmend aufgefächerter Mediennutzung die Verbindungen zur Gesellschaft gepflegt, gesellschaftliche Interessen in die parlamentarische Arbeit eingebunden und das Vertrauen in der Gesellschaft gewonnen werden?

Viele Leitlinien des »guten Regierens« empfehlen eine Stärkung von Bürgerbeteiligung, insbesondere von konsultativen und deliberativen Verfahren, bei denen Information und Meinungsbildung im Vordergrund stehen und weniger das Treffen staatlich sanktionierter Entscheidungen (Merkel 2015a, S. 57). So rät die OECD (2001), Bürger als Partner zu behandeln, die Europäische Kommission (EK 2001 u. 2015) sieht in der Bürgerbeteiligung einen Beitrag zur besseren Rechtsetzung, nicht zuletzt kündigte die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag eine stärkere Beteiligung insbesondere in der Energie-, Umwelt-, Infrastruktur- sowie Wissenschaftspolitik an (CDU et al. 2013, S. 151 ff.).

Bürgerbeteiligung wird vor dem Hintergrund wachsender Legitimationsprobleme etablierter politischer Institutionen (Jörke 2014; Kersting et al. 2008; Merkel 2015b), geringer Wahlbeteiligung sowie des Bedeutungsverlusts von Parteien als Mittlerinnen zwischen Bürgerschaft und Staat (Hooghe/Marien 2014) als wichtige Komponente demokratischen Regierens diskutiert. An die Forderung einer stärkeren Beteiligung – die in Meinungsumfragen artikuliert wird (Roth 2016, S. 59) – knüpfen sich Erwartungen, die zum einen bessere Informationen über politische Prozesse und das politische System betreffen, zum anderen die direkte Kooperation mit der Zivilgesellschaft und deren Mitwirkung – auch auf der Ebene der Parlamente (Erler 2013, S. 47).

Zu beobachten sind entsprechende Verfahren insbesondere in wissenschaftlich-technisch geprägten Handlungsfeldern. Hier werden Bewegungen, Bürgerinitiativen oder Personen in der »Bürgerrolle auch im Sinne einer Politikberatung gezielt einbezogen« (Martinsen 2006, S. 8 f.; vgl. auch Hebestreit/Korte 2015, S. 21). Dabei lassen sich nach Wachlin und Renn (1999) vier Anwendungsgebiete unterscheiden, die – obwohl für diskursive Verfahren im Bereich der Technikfolgenabschätzung formuliert – auf andere Felder und Verfahren übertragbar sind. Beteiligungsverfahren können ihnen zufolge

- der Klärung von Sachverhalten unter Fachleuten dienen;
- zur Interpretation von Sachverhalten, zur Klärung von Werten und Präferenzen genutzt werden;
- Handlungsoptionen bewerten oder konkrete Probleme lösen helfen;
- die Vermittlung von Ergebnissen in die Öffentlichkeit unterstützen.

Grundsätzlich soll Bürgerbeteiligung somit politische Verfahren *substanziell* verbessern, indem zusätzliche Informanten die Informationsgrundlage vergrößern und vorausgehende

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Diskussionsprozesse eine »limitierende Funktion« auf Entscheidungsspielräume ausüben (Weiß 2011, S. 241). Sie wird als *normativ* geboten angesehen, weil die von Entscheidungen Betroffenen nach Möglichkeit auch an diesen beteiligt sein sollen, und sie soll *instrumentell* zu einer höheren Akzeptanz und Durchsetzbarkeit der Verfahrensergebnisse führen, indem sie das Vertrauen der Bevölkerung und die Legitimität der Verfahren stärkt (Fiorino 1990, S. 227 f.; vgl. auch Newig 2014) – Letzteres auch auf einer symbolischen Ebene, indem sie Innovationsfähigkeit des politischen Systems signalisiert und damit Krisensituationen vorbeugt (Ritzi/Schaal 2014, S. 247 f.). Als weitere Funktion lässt sich auf die *emanzipatorische* Wirkung von Beteiligung verweisen (Macintosh 2004 spricht von Empowerment), mit der gesellschaftlich schwächer vertretene Gruppen einbezogen und in ihren Gestaltungsmöglichkeiten gestärkt werden sollen (Alcántara et al. 2016, S. 65 f.).

Eine wichtige Rolle kommt dabei dem Internet als Mittel der Kommunikation und der Netzwerkbildung zu. Digitale Netzwerke verändern nicht nur die politische Kommunikation und Öffentlichkeit (Vowe 2014, S. 46), sie bieten auch Möglichkeiten, die Beteiligung der Bevölkerung an der politischen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zu erhöhen (OECD 2016, S. 33). Die Regierungsparteien betonen in ihrem Koalitionsvertrag, dass Parlament, Regierung und Verwaltung »die Möglichkeiten der Digitalisierung intensiv nutzen und die interaktive Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft ... ausbauen« werden, sie verweisen dabei auch auf »digitale Beteiligungsplattformen« (CDU et al. 2013, S. 151).

Der Bundestag nutzt seit mehr als 10 Jahren die Möglichkeiten der Online-Bürgerbeteiligung und hat früh eine Vorreiterrolle bei der Nutzung interaktiver Formate der Onlinekommunikation mit der Bevölkerung eingenommen. Während die elektronischen Petitionen des Bundestages inzwischen bereits im Regelbetrieb angeboten werden, haben viele Angebote des Parlaments den Status von Experimenten, in deren Rahmen die Chancen und möglichen Risiken sowie die praktischen Herausforderungen der jeweiligen Formen der Online-Bürgerbeteiligung ermittelt werden sollen.

Explizit als Experimentierfeld bezeichnet wurde die Arbeit der Enquete-Kommission »Internet und digitale Gesellschaft« (Internet-Enquete), die am 4. März 2010 einstimmig durch den Deutschen Bundestag eigesetzt wurde. Außer durch ihre Themensetzung zeichnete sie sich auch durch einen besonderen Auftrag aus, der für die parlamentarische Arbeit bis dahin neu war: Die Öffentlichkeit sollte in besonderem Maße in ihre Arbeit einbezogen werden. Insbesondere wurde auf transparente Information und das Angebot von onlinegestützten Beteiligungsmöglichkeiten Wert gelegt (CDU/CSU et al. 2010).

Diese Aufgabe setzte die Internet-Enquete durch ein breites Spektrum von Maßnahmen um. Sie dokumentierte in ihrem Internetauftritt den Fortgang der Arbeiten tagesaktuell, tagte von Beginn an öffentlich und übertrug die Sitzungen live oder zeitversetzt im Internet. Außerdem wurde ein Weblog eingerichtet, in dem die Kommissionsmitglieder ihre persönliche Sichtweise zur Arbeit der Enquete-Kommission darlegen und zur Diskussion stellen konnten. Interessierte konnten nach Anmeldung an Projektsitzungen teilnehmen und – zunächst über ein Onlineforum, später über die Plattform enquetebeteiligung.de – Vorschläge bzw. Positionen in die Arbeit der Enquete-Kommission einbringen. Hierfür wurde der Begriff des »18. Sachverständigen« geprägt (Deutscher Bundestag 2010b, S. 2383). Dadurch wurde

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

nicht zuletzt das Thema »Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit« in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gerückt.

Während die E-Petitionen des Deutschen Bundestages bereits Gegenstand mehrerer Untersuchungen des TAB waren (TAB-Arbeitsbericht Nr. 127 »Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe« [TAB 2008; Riehm et al. 2009a]; TAB-Arbeitsbericht Nr. 146 »Elektronische Petitionen und Modernisierung des Petitionswesens in Europa« [TAB 2011; Riehm et al. 2013]), widmete sich das TAB (2014) der Online-Bürgerbeteiligung bei der Internet-Enquete bisher nur im Rahmen einer Vorstudie. Um die Erkenntnisse aus der Vorstudie weiter zu vertiefen, beauftragte der ABFTA das TAB mit der Durchführung eines TA-Projekts »Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit«. Er entsprach damit auch der Anregung und dem Wunsch der Mitglieder der Internet-Enquete, die in ihrer Sitzung am 28. Januar 2013 beschlossen hatten, »die auf dem Onlinebeteiligungstool ›enquetebeteiligung.de‹ abgelegten Informationen zu archivieren, damit die Zugänglichkeit zu diesen Informationen ... langfristig sichergestellt ist und diese auch vollumfänglich für eine wissenschaftliche Evaluation der Bürgerbeteiligung durch das TAB genutzt werden können« (CDU/CSU et al. 2013, S. 1). Auf eben diesen Beschluss wird auch im Vorwort des Vorsitzenden der Internet-Enquete, Axel E. Fischer, zum Schlussbericht der Enquete-Kommission vom 5. April 2013 nochmals explizit verwiesen (Internet-Enquete 2013a, S. 4).

Die neuartigen Herangehensweisen und Beteiligungsformate der Internet-Enquete bilden den Ausgangs- und Schwerpunkt dieses Berichts. Des Weiteren geht es um die Frage, welche Wirkungen sich durch diese Verfahren auf die Arbeit der Ausschüsse und Gremien des Parlaments[1] ergeben haben bzw. ergeben können. Im zeitlichen Verlauf des Projekts wurden weitere Beteiligungsformate einbezogen. Dazu zählen das Onlinebeteiligungstool des Ausschusses Digitale Agenda, die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Arbeit der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe sowie das Jugendportal mitmischen.de. Auch die Rolle elektronischer Petitionen wurde mit Bezug auf bürgerschaftliche Teilhabe betrachtet. Die Fragestellungen im Einzelnen sind:

- Wie hat sich die Diskussion der beteiligten Individuen und Organisationen auf der Beteiligungsplattform der Internet-Enquete entwickelt? Welche Themen wurden angesprochen? Welche fachlichen und persönlichen Erfahrungen sind in die Diskussion eingeflossen?
- Welche Potenziale, Herausforderungen und Herangehensweisen der Einbindung von Dialogangeboten in die parlamentarische Arbeit bestehen? Welche Potenziale, Herausforderungen und Herangehensweisen der Berücksichtigung von Interessen sind bei der Online-Bürgerbeteiligung zu beachten?
- Inwiefern erfüllen die Dialogangebote Kriterien der Nutzungsfreundlichkeit und Gebrauchstauglichkeit (Usability)?
- Welche Möglichkeiten zur Förderung der Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit lassen sich identifizieren?

1 Beziehungsweise der beim Parlament angesiedelten Gremien wie der Endlagerkommission – diese ist kein Gremium des Deutschen Bundestages, ihre Arbeit fußt aber auf Beschlüssen des Deutschen Bundestages und des Bundesrates.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Weitere Fragen ergeben sich an der Schnittstelle von sozialen Medien und parlamentarischer Arbeit. Es werden folgende Themen vertiefend untersucht:

> Welche Bedeutung haben soziale Medien für Online-Bürgerbeteiligung? Welche Wechselwirkungen zwischen sozialen Medien und Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit lassen sich beobachten?
> Welche rechtlichen Fragestellungen, insbesondere zur Gewährleistung der Privatsphäre der Teilnehmenden, stellen sich durch die neuen Verfahren?

Vorgehensweise und Inhalt des Berichts

Begriffliche Eingrenzung

Unter Online-Bürgerbeteiligung (auch E-Partizipation genannt) werden Angebote zur politischen Partizipation gefasst, die sich in wesentlichen Teilen des Internets bedienen. Politische Partizipation meint dabei alle Handlungen, die Bürger »freiwillig mit dem Ziel unternehmen, Entscheidungen auf den verschiedensten Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen« (Kaase 1997, S. 160). Vor allem in der jüngeren Diskussion wird der Begriff »politische Beteiligung als individueller oder organisierter Akt der Einflussnahme auf Entscheidungen auf allen politischen Ebenen« gegenüber dem bürgerschaftlichen Engagement abgegrenzt (Kersting 2015, S. 50).

Der Schwerpunkt bei dieser Untersuchung liegt auf beobachtbarer und legaler politischer Beteiligung mit Bezug zum Deutschen Bundestag bzw. zu seinen Gremien und somit auf der Bundesebene. Es werden sowohl verfasste als auch nichtverfasste Formen berücksichtigt. Im Blickpunkt steht die Bürgerbeteiligung im Internet mithilfe von Verfahren, die einen gewissen Zeitraum beanspruchen – Wahlen sowie andere routinemäßige, nur punktuelle Einflussmöglichkeiten bleiben dabei unberücksichtigt (Märker/Wehner 2014, S. 60; Newig 2014, S. 385). Auch Beteiligungsangebote der Fraktionen, einzelner Abgeordneter bzw. von Mitarbeitern des Bundestages werden – außer bei Fragen zur Umsetzung und Nutzungsfreundlichkeit – nicht berücksichtigt.

Vorgehensweise

Der vorliegende Bericht beruht auf den Ergebnissen der TAB-Vorstudie (TAB 2014) sowie auf vertiefenden Analysen, die mithilfe von Literatur- und Dokumentenrecherchen, leitfadengestützten Fachgesprächen mit Prozessbeteiligten der Bundestagsverwaltung sowie empirischen Untersuchungen der Onlinediskussionen und einer Onlinebefragung durchgeführt wurden.

Zusätzlich wurden im Auftrag des Deutschen Bundestages insgesamt drei externe Gutachten vergeben, die aktuelle Herausforderungen an der Schnittstelle von Online-Bürgerbeteiligung und parlamentarischer Arbeitsgestaltung behandelten; dabei lagen die Fokusse auf den Herangehensweisen der Internet-Enquete:

> Themen und Verlauf der Online-Bürgerbeteiligung der Internet-Enquete. Alexa Schaegner, Prof. Dr. Christoph Bieber, politik-digital e. V., Berlin

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> Soziale Netze und Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit. Saskia Fritzsche, Martin Fuchs (wissenschaftliche Beratung: Prof. Dr. Christoph Bieber), politik-digital e. V., Berlin
> Gute Beispiele für die Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit. Prof. Dr. Christof Weinhardt, Dr. Alexander Lenk, Astrid Hellmanns, Claudia Niemeyer, Thomas Wagenknecht, FZI Forschungszentrum Informatik, Berlin

Schwerpunkte sind:

> Webseiten- und Social-Media-Analysen zu Nutzung und Beteiligung: Für das Beispiel der Internet-Enquete wurde dabei zusätzlich auf Analysen des Gutachtens von politik-digital e. V. (Schaegner/Bieber 2015) zurückgegriffen. Außerdem wurden anhand von Logfiles der Beteiligungsplattform Daten zu Seitenaufrufen (Page Views), Besuchen (Visits bzw. Sessions), Besuchenden (Visitors) und Quellen der Seitenaufrufe (Referrer) ausgewertet. Diese Arbeiten wurden vom Betreiber der Plattform, Liquid Democracy e. V., unterstützt. Angaben zur Nutzung der jeweiligen Microsites oder Projektseiten wurden, sofern verfügbar, durch die Verwaltung des Deutschen Bundestages zur Verfügung gestellt (Bezugszeitraum: zweites Halbjahr 2015). Angaben zur Beteiligung (Zahl der Registrierten, Beiträge und Kommentare, Bewertungen) wurden auf Basis der auf den Onlinebeteiligungsplattformen und in den Dokumenten öffentlich verfügbaren Informationen erfasst und ausgewertet. Für die Social-Media-Analysen wurden Kurzbeiträge erfasst und analysiert, die durch Annotationen (sogenannte Hashtags) den Beteiligungsformaten zugeordnet wurden.
> Identifizierung von Gelingenskriterien und Bewertung von Onlinebeteiligungsangeboten des Deutschen Bundestages auch vor dem Hintergrund weiterer guter Beispiele für Onlinebeteiligung in Politik und Gesellschaft: Hierzu entwickelte das FZI Forschungszentrum Informatik (Weinhardt et al. 2015) Kriterien und bewertete ausgewählte Beispiele außerhalb des Deutschen Bundestages anhand dieser. Auf der Basis dieser Vorarbeiten konnten die Onlinebeteiligungsangebote des Parlaments beurteilt werden.
> Rechtliche Fragestellungen unter besonderer Berücksichtigung sozialer Netze: Hierzu wurde auf Ergebnisse des Gutachtens von politik-digital e. V. (Fritzsche/Fuchs 2014) zurückgegriffen.
> Leitfadengestützte Interviews mit Prozessbeteiligten: Gespräche wurden unter anderem geführt mit verschiedenen an der Internet-Enquete beteiligten Personen sowie mit Beschäftigten der Ausschüsse und Gremien des Deutschen Bundestages (einschließlich des Sekretariats der Endlagerkommission).
> Eine Befragung zur Online-Bürgerbeteiligung beim Deutschen Bundestag im Rahmen des Stakeholder Panels TA, mit dem seit Ende 2014 insbesondere quantitative Befragungen zu TA-Untersuchungen des Deutschen Bundestages durchgeführt werden: Das Panel wird durch das IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung als Konsortialmitglied des TAB betrieben.

Die Befragung zur Online-Bürgerbeteiligung war im Zeitraum vom 10. September bis zum 2. November 2015 öffentlich über das Internetangebot des Stakeholder Panels TA zugänglich und wurde zudem aktiv beworben. Die Konzeption des Fragebogens basierte auf der Literatur- und Dokumentenanalyse im Rahmen des TAB-Projekts und auf den Ergebnissen

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

der zugehörigen Vorstudie (TAB 2014). Vor diesem Hintergrund ging es in der Befragung vor allem um die folgenden vier Leitfragen:

> Welche Beteiligungsangebote wecken Interesse?
> Aus welchen Motiven beteiligen sich Stakeholder an Onlinebeteiligungsverfahren des Deutschen Bundestages?
> Welche Anforderungen stellen die Stakeholder an Online-Bürgerbeteiligung?
> Warum bleibt nach Einschätzung der Stakeholder die politische Beteiligung im Internet bislang hinter den Erwartungen zurück?

Die Bearbeitung der Daten erfolgte durch das statistische Analyseprogramm IBM SPSS Statistics. Die 614 Hinweise und Kommentare in offenen Fragen des Fragebogens wurden mithilfe des Programms MAXQDA für qualitative Text- und Datenanalyse ausgewertet.[2] In die Analyse wurden 1.107 Fragebögen einbezogen. An der Befragung nahmen insgesamt 1.273 Personen teil.

Inhalt des Berichts

Kapitel II widmet sich der aktuellen wissenschaftlichen Diskussion politischer (Online-)Beteiligung mit Relevanz für Parlamente.

Kapitel III rückt die Internet-Enquete in den Mittelpunkt. Es gibt einen kurzen Überblick über die neuartigen Herangehensweisen. Hier werden auch die Ergebnisse der quantitativen und inhaltlichen Analysen vorgestellt.

Neben der Internet-Enquete nutzten bzw. nutzen weitere Gremien des 17. und 18. Deutschen Bundestages Online-Bürgerbeteiligung. Kapitel IV stellt diese Beispiele und ihre Herangehensweisen dar. Dabei geht es um die Identifizierung guter Praktiken sowie um die Auswertung bisheriger Erfahrungen mit Relevanz für eine zukünftige Umsetzung von Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit.

Kapitel V stellt in Ergänzung dieser Analysen der Beteiligungsangebote die Ergebnisse einer Onlinebefragung zum Thema dieses Projekts vor. Außerdem werden rechtliche Aspekte der Online-Bürgerbeteiligung diskutiert.

Im abschließenden Kapitel VI werden die Erkenntnisse zusammengefasst und Handlungsoptionen für die zukünftige Verbindung der Online-Bürgerbeteiligung mit der Parlamentsarbeit herausgearbeitet. Welche Folgerungen ergeben sich für die weitere Umsetzung von Onlinedialogangeboten beim Deutschen Bundestag? Wie können neuartige Instrumente der Online-Bürgerbeteiligung praxisnah und zielgruppengerecht beim Deutschen Bundestag umgesetzt werden? Welche Bedeutung haben dabei soziale Medien? Welche besonderen Bedingungen und Herausforderungen gelten für die Online-Bürgerbeteiligung und die Nutzung sozialer Medien beim Deutschen Bundestag?

Insgesamt soll der Bericht einen umfangreichen Überblick über die Online-Bürgerbeteiligung beim Deutschen Bundestag geben. In ihm werden bisherige Herangehensweisen

2 Zusätzlich zu den in dieser Studie abgebildeten Grafiken werden weitere Diagramme im Internet zur Verfügung gestellt, die über den Link www.stakeholderpanel.de/publikationen abgerufen werden können.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

und Erfahrungen anschaulich dargestellt, die vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklungen im Themenfeld digitale und soziale Medien diskutiert werden. Zudem erfolgt ein Ausblick auf Möglichkeiten der Weiterentwicklung der Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit.

Danksagung

Allen an der Berichtserstellung Beteiligten sei an dieser Stelle für die Ergebnisse ihrer Arbeit, die angenehme Zusammenarbeit und die Bereitschaft zu inhaltlichen Diskussionen herzlich gedankt. Dank gebührt insbesondere den Interviewpartnern der Verwaltung des Deutschen Bundestages, Thea Bontjes (Ausschuss Digitale Agenda), Wolfgang Finger (Petitionsausschuss), Christian Friedrich (Petitionsausschuss), Andreas Heusinger (behördlicher Datenschutzbeauftragter) sowie Jürgen Voges (Endlagerkommission), die uns ergänzende Einblicke ermöglicht haben. Dr. Maika Jachmann, Leiterin des Referats Onlinedienste, Parlamentsfernsehen beim Deutschen Bundestag, hat das Projekt durch die Bereitstellung von Nutzungsdaten der Webseiten des Bundestages unterstützt.

Ein Schwerpunkt dieser Untersuchung liegt auf der Arbeit der Internet-Enquete. Hier gebührt dem Betreiber von enquetebeteiligung.de, dem Liquid Democracy e.V., und seinem Geschäftsführer Daniel Reichert großer Dank. Der Verein unterstützte umfassend die Analysen, deren Ergebnisse teils nur in der TAB-Vorstudie veröffentlicht sind. Unser besonderer Dank gilt ebenfalls den (damaligen) Mitarbeiterinnen des Sekretariats der Internet-Enquete, Nathalie Hillmanns-Weis und Katharina Frier-Obad, sowie den Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz und Lars Klingbeil und dem Blogger Christian Scholz, die für Interviews im Rahmen des Gutachtens »Themen und Verlauf der Online-Bürgerbeteiligung der Internet-Enquete« zur Verfügung gestanden haben.

Für die Unterstützung bei der Durchführung des Stakeholder Panels TA gebührt Dank Michaela Evers-Wölk, Barbara Debus, Christine Henseling und Prof. Dr. Michael Opielka. Ein besonderer Dank gilt Matthias Sonk für die Unterstützung bei statistischen und Jan Odenbach bei inhaltlichen Analysen der Onlinebefragung, außerdem Marion Birner für die Gestaltung des Titelbildes und des Berichts, Dr. Christoph Revermann und Dr. Arnold Sauter für die kritische Durchsicht und Kommentierung sowie Brigitta-Ulrike Goelsdorf für die gründliche Korrektur des Manuskripts.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bürgerbeteiligung im Spiegel der wissenschaftlichen Diskussion II.

Internetnutzung beim Deutschen Bundestag zur Kommunikation mit der Öffentlichkeit 1.

Der Deutsche Bundestag steht als zentrale politische Institution im Fokus der Öffentlichkeit. Dies betrifft auch die Frage, wie der Bundestag als Institution das Internet nutzt (in Abgrenzung zur Nutzung durch einzelne Abgeordnete oder die Fraktionen). Bereits früh hat sich der Bundestag mit den Implikationen der Digitalisierung (verstanden als umfassender Prozess des gesellschaftlichen Wandels, der mit der Veränderung der Medientechnologien einhergeht) nicht nur für die Gesellschaft, sondern auch für die eigene Arbeit beschäftigt. Seit 1996 informiert das Webangebot des Bundestages[3] über die Parlamentsarbeit (Deutscher Bundestag 2010a, Kap. 20.2). Es wurde in mehreren Schritten überarbeitet und an den technischen Stand des Internets angepasst. Zu den wichtigsten Entwicklungen gehören das Onlineangebot von Plenarprotokollen und Drucksachen (Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge [DIP]), das Angebot von Web-TV samt zugehöriger Mediathek, die Umstellung auf das Corporate Design des Bundestages ab 2009 sowie Anpassungen der Website für die Nutzung mit mobilen Endgeräten und die Entwicklung einer eigenständigen Bundestags-App. Außerdem gibt es spezielle Inhalte für Kinder und Jugendliche sowie Onlineangebote in mehreren Fremdsprachen, in leichter sowie in Gebärdensprache.

Neben der Außendarstellung des Bundestages (im Sinne von Public Relations bzw. Öffentlichkeitsarbeit) – Dai und Norton (2008, S. 139) sprechen von der Website des Parlaments als »virtual face of the parliament« – sind auch die Arbeitsweisen des Bundestages in Plenum und Ausschüssen von der Digitalisierung betroffen. Während die interne Kommunikation vor allem Fragen der Organisation der parlamentarischen Arbeit betrifft, erfüllt die öffentliche Kommunikation eine Schnittstellenfunktion und ist somit Erwartungen und Anforderungen von Abgeordneten bzw. dem Bundestag als Institution auf der einen Seite und von der Bürgerschaft auf der anderen Seite ausgesetzt. Norton (2015) beobachtet international einen Trend zur stärkeren Nutzung des Internets durch Parlamente sowohl zur Bereitstellung von Informationen als auch zur Interaktion mit der Bürgerschaft. Er merkt allerdings an, dass bislang nur eine Minderheit der Parlamente entsprechende Angebot erwägen würden (Norton 2015, S. 341).

Der Deutsche Bundestag hat früh eine Vorreiterrolle auch bei der Nutzung interaktiver Formate der Onlinekommunikation mit der Öffentlichkeit eingenommen. Beispielsweise wurden in den ersten Webauftritt des Bundestages auch sogenannte Onlinekonferenzen als Dialogangebote integriert. So beantworteten Abgeordnete Fragen aus der Bevölkerung. Dieses Instrument war insbesondere für die Ausschussarbeit gedacht und wurde mehrfach erfolgreich in ganz unterschiedlichen Kontexten – darunter auch für eine Onlinekonferenz mit dem damaligen Bundestagspräsidenten zum Thema »Demokratie Online« eingesetzt (Mambrey et al. 1999). Auch in Livechats diskutierten Abgeordnete »per Tastatur« mit der

3 www.bundestag.de

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bevölkerung (Pukke 2001). In den Jahren 2001 und 2002 wurde im Rahmen des Projekts »Elektronische Demokratie« des Weiteren ein moderiertes Onlineforum eingesetzt, um den Entscheidungsprozess zur Modernisierung des Informationsrechts durch Bürgerdiskussionen zu begleiten. Diese Projekte fanden allerdings keine unmittelbare Fortführung. Von den damaligen Angeboten wird allein das für junge Menschen eingerichtete Portal mitmischen.de, das unter anderem Diskussionsforen zur Beteiligung an aktuellen politischen Themen umfasst, bis heute kontinuierlich weiterentwickelt.

Mit der Einführung elektronischer und insbesondere öffentlicher Petitionen zunächst als Modellversuch im Jahr 2005, ab 2008 dann als reguläres Angebot des Bundestages wurde die Nutzung des Internets als regulärer Kanal für Eingaben an das Parlament allerdings weiter erschlossen (Riehm et al. 2009a u. 2013). Das Petitionsrecht ist grundgesetzlich verankert und wird durch ein Bundesgesetz sowie die entsprechenden Verfahrensgrundsätze des Bundestages geregelt. Mit der Möglichkeit der elektronischen Einreichung von Petitionen und der Option, diese auf der Internetseite des Petitionsausschusses veröffentlichen, mitzeichnen und diskutieren zu lassen (sogenannte öffentliche Petitionen), wurde zugleich ein E-Petitionssystem eingerichtet und betrieben. Dieses System, das nach dem Modellversuch eigens für den Bundestag entwickelt (2008) und weiterentwickelt (2012) wurde, wird zusammen mit den Verfahrensinnovationen als »Beitrag zur bürgernahen Demokratie«[4], als »grundlegende Innovation« (Riehm et al. 2013, S. 51) oder auch als eine der »bemerkenswertesten E-Demokratieaktivitäten überhaupt« (Riehm et al. 2009a, S. 117) bewertet. Als eines der ersten Parlamente mit einem derartigen Angebot zählte der Deutsche Bundestag damit erneut zu den Vorreitern der parlamentarischen E-Demokratie.[5]

Mit der Einrichtung einer Enquete-Kommission zum Thema »Internet und digitale Gesellschaft« im Zeitraum von 2010 bis 2013 befasste sich der Bundestag nicht nur grundlegend thematisch mit verschiedenen Aspekten der Netzpolitik, sondern beauftragte die Kommission auch, die Öffentlichkeit mithilfe des Internets unmittelbar an ihrer Arbeit zu beteiligen – allerdings ohne die Form der Beteiligung festzulegen (CDU/CSU et al. 2010). Entsprechend entwickelte sich die Enquete-Kommission zum Experimentierfeld, auf dem in vielerlei Hinsicht neue Arbeitsweisen erprobt wurden von der standardmäßigen Öffentlichkeit von Sitzungen über die Nutzung von Onlineanwendungen zur kollaborativen Texterstellung und -bearbeitung bis hin zur umfangreichen Berichterstattung über die Arbeit der Kommission (inklusive eines eigenen Twitteraccount) und der Einbindung der Öffentlichkeit als sogenannter 18. Sachverständige (Deutscher Bundestag 2010b).

Auch wenn es zunächst bei diesem Experiment im Rahmen der Sonderform parlamentarischer Arbeit, der Enquete-Kommission, blieb, sind die Netzpolitik und die Nutzung des Internets zur Bürgerbeteiligung weiterhin ein Thema beim Deutschen Bundestag. So orientierte sich beispielsweise auch die Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft« des 17. Deutschen Bundestages an den Innovationen der Internet-

4 www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/40334737_kw35_petitionen_kalenderblatt/209196

5 vergleiche das Ranking speziell zu den parlamentarischen Onlineinformationen zur Transparenz über die Abgeordneten unter www.democraticaudit.com/?p=2308

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Enquete hinsichtlich der Öffentlichkeit von Sitzungen und der Möglichkeit für die Bevölkerung, sich durch Kommentare, Bürgerchats und Kontakt zu den Kommissionsmitgliedern einzubringen – allerdings ohne zusätzliches spezialisiertes Personal der Verwaltung einzustellen. In der 18. Legislaturperiode richtete der Bundestag den Ausschuss Digitale Agenda (ADA) als neuen ständigen Ausschuss ein, der sich mit den Themen der Digitalisierung der Gesellschaft und der Netzpolitik beschäftigt. Dieser Ausschuss bietet zum ersten Mal regelmäßig ein Onlinebeteiligungstool an. Außerdem hat bislang der Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur mehrfach Bürgerchats angeboten, in denen die Öffentlichkeit mit den Ausschussmitgliedern über aktuelle Themen der Ausschussarbeit wie die Einführung einer Helmpflicht für den Radverkehr sowie Ablenkungsgefahren im Straßenverkehr diskutieren konnte.[6] Ein Beispiel für weitere Onlinebeteiligungsmöglichkeiten beim Bundestag ist schließlich die Endlagerkommission, die gemeinsam von Bundestag und Bundesrat auf Grundlage eines eigenen Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz – StandAG) eingerichtet wurde (Kap. IV.3). In ihrer Aufgabenstellung ist die Beteiligung der Öffentlichkeit verankert.

2. Allgemeine Entwicklung der Onlineangebote und der Internetnutzung der Bevölkerung

Die letzten Jahre waren durch eine hoch dynamische Entwicklung der Internettechnologien und -anwendungen geprägt. In den Jahren 2005 und 2006 zeichnete sich ab, dass das Web 2.0 bzw. die sozialen Medien die Kommunikationsgewohnheiten in der Gesellschaft grundlegend verändern würden (O'Reilly 2005). Insbesondere soziale Netzwerke (Social Media) haben sich inzwischen für viele, vor allem jüngere Menschen zu einem alltäglichen Mittel des interpersonellen Austauschs entwickelt. In jüngerer Zeit haben mobile Endgeräte und die ubiquitäre Verfügbarkeit des Internetzugangs eine erneute Veränderung des Nutzungsverhaltens mit sich gebracht. Laut Frees und Koch (2015, S. 372) sind dabei der Austausch von E-Mails und die Suche nach Informationen die meistgenutzten Tätigkeiten bzw. Anwendungen, 78 % bzw. 76 % der Befragten verwenden dafür mindestens einmal wöchentlich das Internet. Soziale Netzwerke wie Facebook werden – nach einer Hochphase im Jahr 2013, in welchem 41 % der Befragten eine Nutzung mindestens einmal pro Woche angaben – aktuell von 34 % mehr als einmal in der Woche besucht, Instant-Messaging-Dienste wie WhatsApp gar von 54 % (Tippelt/Kupferschmitt 2015, S. 443). Die Bedeutung der mobilen Internetnutzung steigt kontinuierlich an. Im Jahr 2015 nutzten 23 % der Befragten das Internet täglich unterwegs, 55 % zumindest gelegentlich (Koch/Frees 2015, S. 379).

Insgesamt hat sich die Tagesreichweite, also der Anteil der Bevölkerung, der an einem durchschnittlichen Tag ein jeweiliges Medium nutzt, bezogen auf das Internet von 26 % der Bevölkerung im Jahr 2005 (Ridder/Turecek 2011, S. 574) auf 46 % der Bevölkerung im Jahre 2015 fast verdoppelt (Engel/Breunig 2015, S. 313). Das Internet ist nach dem Fernsehen (80 % Tagesreichweite) und dem Hörfunk (74 %) inzwischen das Medium mit der drittstärksten Reichweite – wobei zu berücksichtigen ist, dass die pauschale Reichweitenangabe

6 www.bundestag.de/verkehr (17.8.2016).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

nicht nach Angebotskategorien und Funktionen differenziert (Hasebrink/Hölig 2014, S. 17) und es sich beispielsweise beim Internet sowohl um eine Informations- und Kommunikationsinfrastruktur als auch um einen Kommunikations- und Sozialraum handelt (Grunwald et al. 2006, S. 31). Tageszeitungen, die 2010 noch etwa gleichauf mit dem Internet lagen (44 % Tageszeitung, 43 % Internet), erreichen inzwischen an einem durchschnittlichen Tag nur noch 33 % der Bevölkerung. Das Internet ist dabei außerdem das einzige Medium (neben Fernsehen, Hörfunk, Internet und Tageszeitung wurden auch CDs, MP3s und andere Musikmedien, Bücher, Zeitschriften und Videos/DVDs abgefragt), dessen Reichweite sich in den letzten 10 Jahren erhöht hat – mit 18 Prozentpunkten in gleichem Maß, in dem sich die Reichweite von Tageszeitungen verringert hat.[7]

Etwa 20 % der Bevölkerung in Deutschland (repräsentativ befragt wurden deutschsprachige Personen über 14 Jahre) geben an, das Internet nicht zu nutzen. Während dies bei den unter 50-Jährigen nur etwa 5 % betrifft, geht knapp die Hälfte der über 60-Jährigen nicht einmal gelegentlich online (Frees/Koch 2015, S. 367).[8] Es ist davon auszugehen, dass mittlerweile ein gewisser dauerhafter »Sockel an Nichtnutzerinnen und Nichtnutzern« erreicht ist, der bereits vor einigen Jahren prognostiziert wurde (Riehm/Krings 2006, S. 90). Unterschiede in Hinblick auf Nutzungsgewohnheiten und -kompetenzen werden außer auf das Alter auf weitere soziodemografische Faktoren, wie z. B. Geschlecht und Haushaltsgröße, zurückgeführt (Brandtzæg et al. 2011).

Mit der Ausweitung der technischen Möglichkeiten und des Kreises der Personen, die das Internet nutzen, wurden auch die Angebote von Onlinediensten erweitert und diversifiziert. Zu den wichtigsten Entwicklungen der letzten 10 Jahre zählen das Web 2.0 und die damit verbundenen Möglichkeiten, das Verbreiten von Inhalten über das Internet (user-generated content) zu erleichtern . Besondere Bedeutung erlangten in diesem Zusammenhang soziale Netzwerke, mit ihnen veränderte sich die interpersonelle Kommunikation, aber auch die Internetnutzung insgesamt. Nicht zuletzt ist auch die Entwicklung von vorwiegend statischen Informationen hin zu Echtzeitkommunikation über Kurznachrichtendienste zunehmend über Streamingdienste zu nennen, welche nicht von zentralen Redaktionen, sondern von Einzelnen gespeist werden.

Twitter beispielsweise ist durch Beiträge (Tweets) gekennzeichnet, die einen Umfang von maximal 140 Zeichen besitzen. Während Beiträge standardmäßig online publiziert werden, können Menschen über den Dienst auch in einen Dialog miteinander treten, indem andere mit einer Kombination aus @-Zeichen und entsprechendem Profilnamen direkt angesprochen werden. Außerdem lässt sich die Kommunikation mithilfe von Hashtags strukturieren, die durch Voranstellen eines Rautezeichens (#) vor einen Begriff gebildet werden. Hashtags fungieren als Annotation und zugleich als Link, über den sich alle Beiträge aufrufen lassen, die ebenfalls diesen Hashtag nutzen.

Twitternutzende können den Namen ihres Accounts frei wählen. Sie können einander folgen und Beiträge anderer weiterverbreiten. Die Zahl der Follower, also derjenigen, die einem Account folgen, wird von der Plattform öffentlich ausgewiesen. Die Gesamtzahl der

7 Dieser allgemeine Trend ist im Übrigen ebenso beobachtbar, wenn statt der Reichweite das Meinungsbildungsgewicht bzw. die Wichtigkeit als Informationsmedium des jeweiligen Mediums als Indikator herangezogen werden (Breunig/Engel 2015, S. 330; Hasebrink/Hölig 2014, S. 17).

8 Allerdings nutzen ca. 20 % der über 60-Jährigen das Internet täglich (Frees/Koch 2015, S. 367).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Twitternutzenden wird in Deutschland mit 7% (ca. 4 Mio. Menschen) angegeben (Tippelt/Kupferschmitt 2015, S. 442).

Entwicklung der Online-Bürgerbeteiligung 3.

Systematik unterschiedlicher Formen der (Online-)Bürgerbeteiligung 3.1

Viele zum Thema Bürgerbeteiligung Forschende klassifizieren Formen der Beteiligung mithilfe einer Abstufung des Grads der Einflussnahme (Empowerment[9]) der Beteiligten. In Arnsteins (1969) »Ladder of Participation« findet sich bereits ein solches Modell, das insgesamt sechs Beteiligungsstufen aufweist (sowie zwei Stufen der Nichtbeteiligung), angefangen beim bloßen Informieren bis hin zur Citizen Control, bei der den Teilnehmenden weitgehende Entscheidungsmacht überlassen wird. An diesem Modell wird allerdings kritisiert, direktdemokratische Beteiligungsformen normativ zu bevorzugen. Solche Formen können auf nationalstaatlicher Ebene aus rechtlichen oder pragmatischen Gründen nicht in der geforderten Form verwirklicht werden (Schulz/Newig 2015, S. 57).

Aktuellere Modelle werden weniger feingliedrig unterteilt, jedoch ist auch hier eine Abstufung des Grads der Einflussnahme vorgesehen. Nur drei Stufen umfasst beispielsweise das Konzept des »United Nations E-Government Survey« (UNDESA 2014, S. 63), bei dem zwischen Information, Konsultation und Entscheidung differenziert wird. Ähnlich optieren das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI 2014, S. 13) im »Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung«, in dem die letzte Stufe Kooperation benannt wird, sowie die OECD (2001) im Report »Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making« mit Active Participation als letzter Stufe.

Die International Association for Public Participation (IAP2 2007) benennt ebenfalls Information und Konsultation als Stufen mit dem geringsten Grad der Einflussnahme und unterscheidet mit Einbeziehen, Kollaboration und Empowerment noch drei weitere, intensivere Stufen der Beteiligung. Eine mittlere Position nimmt das Umweltbundesamt ein, das neben Information und Konsultation noch Kooperation und Einigung nennt, wobei es sich bei Letzteren um verbindliche Vereinbarungen handelt, wie sie beispielsweise bei Mediationsverfahren erzielt werden (Ziekow et al. 2015, S. 94).

Bei den genannten Modellen wird allerdings lediglich eine Dimension zur Abstufung der einzelnen Formen der Bürgerbeteiligung genutzt. Damit werden sie der Komplexität von Beteiligungsverfahren nur bedingt gerecht (Schulz/Newig 2015, S. 57). Kersting (2014, S. 64) dagegen identifiziert in seiner Systematik vier Bereiche demokratischer Beteiligung, die sich tendenziell überlappen und dabei nicht allein anhand einer Dimension unterschieden werden: die repräsentative, direkte, deliberative und demonstrative bzw. symbolische

9 Empowerment meint, dass die Beteiligten in die Lage versetzt werden, über einmalige Anlässe hinweg über einen längeren Zeitraum aktiv am politischen Diskurs teilzunehmen und sich effektiv in diesen einzubringen. Dies schließt grundsätzlich das Einräumen von Entscheidungskompetenzen ein und geht damit über die Zuweisung einer rein beratenden Rolle hinaus: »From the bottom-up perspective, citizens are emerging as producers rather than just consumers of policy« (Macintosh 2004).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

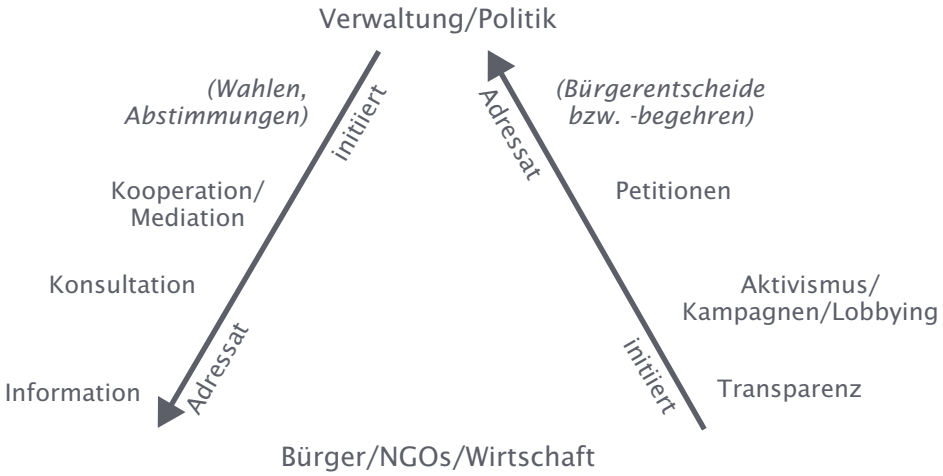
Beteiligung. Diesen vier Bereichen lassen sich jeweils konkrete Beteiligungsformen zuordnen. Unterschiede bestehen dabei nach Kersting (2014, S. 55 f.) in Bezug auf zwei Dimensionen: In der ersten Dimension unterscheidet er zwischen einem »invited space« (repräsentative Beteiligung) und einem »invented space« (demonstrative Beteiligung). Der »invited space« umfasst den durch das politische System vorgezeichneten Raum verfasster politischer Beteiligung, der »invented space« dagegen ist unverfasst und wird durch entsprechende Beteiligungsaktivitäten erst geschaffen bzw. auch erkämpft. Die zweite Dimension wird in Kerstings Darstellung nicht so klar benannt, sie trennt insbesondere direkte und deliberative Formen der Beteiligung. Insgesamt bleibt offen, ob bei diesem Modell eine jeweils kontinuierliche Abstufung angenommen wird oder ob die vier Bereiche voneinander getrennt sind.

In dieser Hinsicht stellt der speziell für die E-Partizipation entwickelte Ansatz von Kubicek et al. (2009) eine Mischform dar (Abb. II.1; vgl. auch Albrecht et al. 2008). Darin werden Beteiligungsformen zunächst grundlegend danach unterschieden, ob sie von staatlichen oder politischen Institutionen (also top down; Voss 2014b, S. 11) oder von der Zivilgesellschaft oder der Wirtschaft initiiert werden (bottom up). Auf einer zweiten Ebene lassen sich innerhalb dieser beiden Grundformen dann jeweils Abstufungen nach dem Grad der Einflussnahme der Beteiligten unterscheiden, wobei die bereits vorgestellten 3-Stufen-Modelle wie das der OECD als Vorbild dienen. Wie bei den anderen Stufenmodellen handelt es sich um idealtypische Unterscheidungen, die der empirischen Vielfalt an Erscheinungsformen nur näherungsweise gerecht werden können. Für staatlich initiierte Beteiligung lassen sich folgende Stufen unterscheiden:

- *Informationsangebote,* bei denen staatliche Stellen Informationen öffentlich bereitstellen und damit eine Vorbedingung für Bürgerbeteiligung schaffen. Darunter fallen einzelne Dokumente ebenso wie Systeme, wie z. B. Datenbanken, die zur Erschließung öffentlicher Informationen dienen, aber auch rechtliche Regelungen wie das Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG).
- *Konsultationen* dienen beispielsweise dazu, lokales Wissen und zivilgesellschaftliche Expertise in den politischen Prozess einfließen zu lassen. Sie können in frühen ebenso wie in späteren Phasen des Meinungsbildungs- bzw. Entscheidungsprozesses durchgeführt werden und ganz unterschiedliche Formen annehmen, von Befragungen bis hin zu Diskussionen mit den für die Entscheidung Verantwortlichen. Die letzte Entscheidung bleibt jedoch immer den Verfahrensverantwortlichen vorbehalten.
- *Kooperationen* bzw. *Entscheidungsbeteiligungen* gehen insofern über Konsultationen hinaus, als hier den Teilnehmenden eine größere Mitwirkung zugestanden wird. Dabei kann es um eine längerfristige Zusammenarbeit zur Entwicklung von Entscheidungsalternativen gehen (beispielsweise bei Runden Tischen in der Stadtplanung) oder um eine partielle Übertragung von Entscheidungsmacht (z. B. bei manchen Bürgerhaushalten).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abb. II.1 Pyramidenmodell der E-Partizipation



Quelle: nach Kubicek et al. 2009, S. 19; Albrecht et al. 2008, S. 17

Seitens zivilgesellschaftlich initiierter Beteiligung handelt es sich um folgende Stufen:

- *Transparenzangebote,* bei denen Dritte Informationen über staatliche Organisationen sammeln und der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen, um über deren Aktivitäten bzw. Programme zu informieren und deren Kontrolle zu erleichtern (z. B. Plattformen wie abgeordnetenwatch.de oder der Wahl-O-Mat der Bundeszentrale für politische Bildung).
- *Aktivismus, Kampagnen* und *Lobbying* umfassen Beteiligungsformen, die von nichtstaatlichen Interessengruppen mit dem Ziel angeboten werden, Aufmerksamkeit für ein Anliegen zu schaffen und auf die Meinungsbildung bzw. Entscheidungsfindung einzuwirken, und dabei die Öffentlichkeit einbeziehen (z. B. Onlineunterschriftensammlungen).
- *Petitionen* und anderen Möglichkeiten für Eingaben bzw. Beschwerden werden zwar von staatlicher Seite aus angeboten, die Initiative liegt dabei aber jeweils bei den Petenten. Neben den rechtlich verankerten Petitionen zählen zu dieser Stufe auch Onlinemeldestellen für Anliegen bzw. Beschwerden.

Wahlen bzw. Abstimmungen auf der einen und Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheide auf der anderen Seite werden dabei nicht zur Bürgerbeteiligung gezählt, da sie zwar Entscheidungen in die Hände der Bürger legen, aber selbst keine Verfahren mit einer gewissen Dauer darstellen, sondern nur punktuelle Formen der Einflussnahme.

Entwicklung des Angebots in Deutschland 3.2

Der Beginn der Online-Bürgerbeteiligung in Deutschland war durch das Format des Onlineforums (Diskussionsforum bzw. Bulletin Board) geprägt. Hier können Nachrichten zum Thema der Bürgerbeteiligung veröffentlicht bzw. Nachrichten anderer gelesen, beantwortet oder bewertet werden, meist mit mehr oder weniger großem zeitlichem Abstand. Diese Onlineforen sind weiterhin verbreitet, beispielsweise bieten die beim Bundestag angesiedelte

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Endlagerkommission sowie die Enquete-Kommission 6/1 des Landtages Brandenburg zur Zukunft ländlicher Regionen (2015–2018) entsprechende Dialogmöglichkeiten an. Die Internet-Enquete sowie die Enquete-Kommission des Landtages Rheinland-Pfalz zum Thema »Bürgerbeteiligung« (2011–2014) nutzten für den gleichen Zweck ein Weblog (Tab. II.1).[10]

In den letzten Jahren wurden Onlineforen zunehmend durch Formate der *Onlinekonsultation* ergänzt, die ebenfalls top down organisiert werden, häufig unterstützt durch spezialisierte Dienstleistungsunternehmen. Bei Konsultationen handelt es sich um stärker zielgerichtete Diskussionen bis hin zu reinen Befragungen ohne Diskussionsmöglichkeit. Gegenstand von Onlinekonsultationen sind meist konkrete Arbeitsergebnisse (wie beispielsweise Gesetzentwürfe oder Leitbilder), die gemeinschaftlich kommentiert bzw. unmittelbar bearbeitet werden können. Die Kommentare und Bewertungen sind dabei öffentlich einsehbar. Die so durchgeführten Konsultationen haben typischerweise eine Dauer von wenigen Wochen. Onlinekonsultationen werden sowohl auf der Ebene der Bundesministerien, der Länder und Kommunen wie auch durch zivilgesellschaftliche Organisationen durchgeführt. Auch der Thüringer Landtag und die Endlagerkommission nutzen dieses Format.

Tab. II.1 Beispiele für Formate und Technologien der Online-Bürgerbeteiligung in Deutschland

Beteiligungsformat	Beispielangebot	Technologie	Referenzen
Onlineforum (Stufe: Konsultation)	Bürgerforum der Endlagerkommission (seit 02/2015)	Forensystem (vBulletin)	www.bundestag.de/endlager/forum/
	Forum auf dem Dialog-portal der Enquete-Kommission 6/1 des Landtags Brandenburg (seit 07/2016)	CM-System (Drupal)	www.dialog.landtag.brandenburg.de
	Enquete-Kommission des Landtags Rheinland-Pfalz zum Thema »Bürgerbeteiligung« (11/2011–11/2014)	Weblog	Enquete-Kommission 16/2 2014
Onlinekonsultation (Stufe: Konsultation)	»Diskussionsforum« des Thüringer Landtags (seit 12/2012)	CM-System (Drupal)	http://forum-landtag.thueringen.de
	Konsultation zum Endbericht der Endlagerkommission (seit 03/2016)	CM-System (Drupal)	www.endlagerbericht.de/de
	Onlinekonsultation der BBAW zum Thema	CM-System (Drupal)	Taubert/Schön 2014;

10 Weblogs (kurz Blogs) sind Websites, die von Einzelnen oder Autorengruppen als öffentliche Plattform für eigene Beiträge, sei es in Text-, Video- oder Bildform, genutzt werden. Weblogs zeichnen sich durch eine chronologische Anordnung der Beiträge aus und sind unbegrenzt beschreibbar. Sie basieren auf Content-Management-Systemen und ermöglichen eine Kommentierung der Beiträge (TAB 2014, S. 25). Eine Besonderheit der Blogosphäre (der Gesamtheit aller Blogs) ist die starke Vernetzung untereinander, die durch Verweise auf Inhalte anderer Blogs entsteht.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Beteiligungsformat	Beispielangebot	Technologie	Referenzen
	»Publikationssystem« (03/2014–04/2014)		www.publikationssystem.de/online-konsultation
Onlinebefragung (Stufe: Information/ Konsultation)	Dialog »Gut Leben in Deutschland« der Bundesregierung (04/2015–10/2015)	CM-System (Government Site Builder)	www.gut-leben-in-deutschland.de
E-Petitionen (Stufe: Eingaben)	Petitionsportal des Deutschen Bundestages (seit 09/2005)	CM-System (Skyware agora)	http://epetitionen.bundestag.de
	Petitionssystem der Bremischen Bürgerschaft (seit 01/2010)	u.a. Forensystem (phpBB)	http://petition.bremische-buergerschaft.de
LiquidDemocracy (Stufe: Kooperation)	Beteiligungsplattform der Internet-Enquete (02/2011–04/2013)	Adhocracy	http://enquetebeteiligung.de
	Onlineplattform für Bürgerbeteiligung des Landkreises Friesland »Liquid Friesland« (11/2012–04/2016)	LiquidFeedback	www.liquid-friesland.de
Bürgerbeteiligung an Planungsverfahren (Stufe: Konsultation)	Beteiligungsverfahren zum Bundesverkehrswegeplan 2030 durch das BMVI (03/2016–05/2016)	Online-formular	www.bmvi.de/DE/VerkehrUndMobilitaet/Verkehrspolitik/Verkehrsinfrastruktur/Bundesverkehrswegeplan2030/StellungnahmeAbgeben/stellungnahme_node.html
	Plattform »Bauleitplanung Onlinebeteiligung für Schleswig-Holstein« der Landesregierung Schleswig-Holstein (seit 04/2015)	DEMOS-Plan	www.bob-sh.de
Onlinebürgerhaushalt (Stufe: Konsultation/ Kooperation)	Bürgerhaushalt Lichtenberg (seit 09/2005)	CM-System (Drupal)	www.buergerhaushalt-lichtenberg.de/main
Anliegenmanagementsystem (Stufe: Eingaben)	Maerker Brandenburg der Landesregierung Brandenburg (seit 09/2009)	CM-System (SixCMS); Smartphone-App (seit 08/2014)	http://maerker.brandenburg.de

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Beteiligungsformat	Beispielangebot	Technologie	Referenzen
Transparenzplattform (Stufe: Transparenz durch Dritte)	abgeordnetenwatch.de des Vereins Parlamentwatch e.V. (seit 12/2006)	CM-System (Drupal)	www.abgeordnetenwatch.de
	offenesparlament.de der Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. mit Informationen zur laufenden Gesetzgebung, Anfragen und Parlaments-protokollen (in Entwicklung seit 05/2012)	Webanwendung (Eigenentwicklung)	http://offenesparlament.de

Eigene Zusammenstellung

Eine Sonderform der Onlinekonsultation stellen öffentliche *Onlinebefragungen* dar, wie sie beispielsweise die Bundeskanzlerin zu unterschiedlichen Themen durchführen ließ. Beim »Dialog über Deutschlands Zukunft« (2012) konnten Vorschläge für relevante Fragen der zukünftigen Entwicklung Deutschlands eingereicht und bewertet werden (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2012), beim Dialog »Gut leben in Deutschland« (2015) konnten Fragen zur Lebensqualität in Deutschland auch online diskutiert werden.[11] Diese Angebote stellen insofern Sonderformen dar, als zwar Vorschläge eingebracht werden konnten (die zum Teil sehr überraschend ausfielen), deren Rückbindung an politische Entscheidungen aber unklar blieb und über deren Umsetzung nicht transparent kommuniziert wurde (Kubicek 2014, S. 280).

Mit den *elektronischen* und insbesondere den *öffentlichen Petitionen* und der zugehörigen, bis heute weiterentwickelten Petitionsplattform etablierte der Bundestag ein innovatives Verfahren der Online-Bürgerbeteiligung, das zwar von einer staatlichen Institution angeboten wird, aber den Petenten das Initiativmoment überlässt, da der Raum zulässiger Eingaben nur grob durch das Petitionsrecht und die Verfahrensbestimmungen eingegrenzt ist. Bereits in der traditionellen Form, beispielsweise durch Bürgerinitiativen in den 1970er Jahren und durch ehemals in der DDR Lebende in den 1990er Jahren, verwies die Zahl der Eingaben immer wieder auf gesellschaftliche Probleme und Bedarfe. Die Einführung der öffentlichen Petitionen mit der Möglichkeit zur Mitzeichnung erweckte Aufmerksamkeit bei Interessierten und insbesondere auch bei den Medien und führte zu einer neuen Sicht auf das Instrument der Petitionen (Kap. IV.5 sowie Riehm et al. 2009a, 2009b u. 2013). Sie beeinflusste dabei das Petitionsvolumen nicht wesentlich (Saalfeld/Dobmeier 2012), was zunächst befürchtet oder – je nach Standpunkt – erhofft worden war (Riehm et al. 2013, S. 58). Inzwischen haben auch alle Landtage das Petitionsverfahren für den Onlinezugang geöffnet, öffentliche Petitionen, die online mitgezeichnet oder auch diskutiert werden können, sind jedoch nur bei wenigen Landtagen möglich.

Wie bei den genannten Beispielen ist auch bei einer weiteren Innovation der Online-Bürgerbeteiligung, bei *Liquid-Democracy-Systemen,* die technologische Entwicklung eng

11 www.gut-leben-in-deutschland.de/DE/Ueber/der-dialog-im-ueberblick/_node.html (31.8.2016)

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

verbunden mit der Entwicklung neuartiger bzw. geänderter Verfahren der Entscheidungsfindung und Beteiligung. Diese Systeme (deren technische Umsetzungen unter dem Namen Liquid Feedback bzw. Adhocracy firmieren) wurden zunächst insbesondere durch die Piratenpartei popularisiert, seither aber auch beispielsweise durch die Internet-Enquete und weitere Institutionen und Personen genutzt (De Cindio/Stortone 2013). Sie zeichnen sich unter anderem durch die Option neuartiger Abstimmungsverfahren aus, die ein Delegated Voting erlauben. Die Stimmberechtigten können dabei ihr Stimmgewicht je nach Entscheidungsgegenstand anderen, als Repräsentanten fungierenden Teilnehmenden zur Verfügung stellen (Paetsch/Reichert 2012). Insofern sind Verfahren mit der Option Delegated Voting zwischen direkter und repräsentativer Demokratie angesiedelt, die Repräsentierten können ihren Einfluss immer wieder neu delegieren (Bieber 2014a, S. 203, zur Geschichte vgl. Ford 2014; Merkel 2015a, S. 78 f.). Gleichzeitig wird dieses Verfahren durch ein Onlinesystem unterstützt, das die Information über anstehende Entscheidungen und die diesen zugrundeliegenden Themen sowie die Vergabe bzw. Delegation von Stimmen vereinfachen soll. Wie Bieber (2014a, S. 203) betont, gewinnen damit die Softwaredesigner Einfluss auf die Rahmenbedingungen politischer Entscheidungen, weitere Effekte sind aktuell noch kaum absehbar und nur unzureichend reflektiert (Merkel 2015a, S. 79) – erste theoretische (Blum/Zuber 2016) sowie empirische (De Cindio/Stortone 2013) Untersuchungen sind allerdings bereits unternommen worden.

Spezielle Angebote wurden auch zur Unterstützung der (verfahrensrechtlich vorgeschriebenen) *Bürgerbeteiligung an Planungsverfahren* über das Internet entwickelt, die meist als Konsultationen durchgeführt werden. Sie kommen insbesondere auf kommunaler Ebene zum Einsatz (Kubicek 2014, S. 281 f.) und nur in Einzelfällen auf der Bundesebene (z. B. bei der Erstellung des Bundesverkehrswegeplans 2030, bei dem etwa die Hälfte der rund 39.000 Stellungnahmen online abgegeben wurde). Die Länder Schleswig-Holstein (seit April 2015) und Hamburg (seit Januar 2016) nutzen das Internet für die Bürgerbeteiligung an der Bauleitplanung,[12] das Land Berlin hat eine landeseinheitliche Plattform für die Online-Bürgerbeteiligung eingerichtet.[13] Gemäß § 4a Abs. 4 Baugesetzbuch (BauGB) ist die Onlinebeteiligung bei Planungsverfahren als ergänzende Beteiligungsform möglich. Mit der Umsetzung des Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinfachung von Planfeststellungsverfahren (PlVereinhG) wird eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich für alle Verwaltungsverfahren, bei denen »nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten« zu erwarten sind (§ 25 Abs. 3Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVfG]), angeregt. Sie ist allerdings nicht zwingend vorgeschrieben, sofern nicht – wie beispielsweise im Umweltrecht gemäß der Aarhus-Konvention – andere Gesetze dies vorsehen. Da die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht näher bestimmt und zudem in die Verantwortung der Vorhabensverantwortlichen gelegt wird, hat beispielsweise der Verein Deutscher Ingenieure (VDI) reagiert und die Richtlinie VDI 7000 – Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten (VDI 2015) entwickelt, um Unternehmen praxisnahe Ratschläge zur Umsetzung zu geben.

12 Schleswig-Holstein: www.bob-sh.de; Hamburg: http://bauleitplanung.hamburg.de
13 http://mein.berlin.de

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Auch *Onlinebürgerhaushalte* sind hauptsächlich auf der kommunalen Ebene angesiedelt. Bei diesen Verfahren kann über das Internet (meist in Kombination mit Versammlungen, Anhörungen und postalischen Eingaben) über die Priorisierung öffentlicher Ausgaben diskutiert und zum Teil auch abgestimmt werden (Herzberg et al. 2010, S. 31; www.buergerhaushalt.org). Häufig haben die Resultate Vorschlagscharakter, die Entscheidung bleibt der gewählten Volksvertretung vorbehalten. Auf kommunaler Ebene sowie zum Teil auch auf Landesebene werden außerdem sogenannte *Anliegenmanagementsysteme* eingesetzt, die es erlauben, über spezielle Webseiten oder auch mobile Apps die Verwaltung auf Missstände, wie z. B. Straßenmängel, oder auf andere Infrastrukturprobleme hinzuweisen und deren Behebung nachzuverfolgen.[14]

Eine besonders starke Entwicklung der Online-Bürgerbeteiligung war in den letzten Jahren im Bereich der von zivilgesellschaftlicher Seite aus initiierten Bottom-up-Verfahren zu beobachten, insbesondere bei *Transparenzplattformen* (Buzogány 2016). Dazu kann das Portal abgeordnetenwatch.de zur Dokumentation der Aktivitäten von und der Interaktion mit Abgeordneten (Kleinsteuber/Voss 2010) ebenso gezählt werden wie die von der Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. betriebenen Transparenzplattformen Offener Haushalt[15], FragDenStaat[16] und Offenes Parlament[17]. Außerdem haben sich Kampagnenportale von Campact e. V., Avaaz-Foundation, Change.org, Inc. oder openPetition gGmbH als »außerparlamentarische Onlinepetitionsportale« (WD 2015, S. 13) etabliert sowie verschiedene Weblogs zur Kommentierung von politischen Diskussionen (z. B. das Blog Netzpolitik.org mit seiner ausführlichen Berichterstattung zum NSA-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages). Nicht zuletzt treten immer wieder Unternehmen mit innovativen Onlinepartizipationsverfahren in Erscheinung, z. B. Google, das die Software Liquid Democracy im Rahmen eines Google Votes genannten Experiments für unternehmensinterne Abstimmungsprozesse einsetzte (Hardt/Lopes 2015).

Auch die politischen Parteien in Deutschland blicken auf Erfahrungen mit der *Nutzung des Internets für die parteiinterne Kommunikation und Organisation* zurück (Bieber 2014b, S. 176 ff.). Bereits in den 1990er Jahren erfolgten erste virtuelle Zusammenschlüsse von Mitgliedern und Interessierten, in den folgenden Jahren öffneten sich die Parteien insbesondere in Wahlkampfzeiten für die Anregungen und Beiträge von Außenstehenden und nutzten dabei Beteiligungsinstrumente wie Weblogs, Wikis und soziale Netzwerke (Bieber 2014b, S. 181). Nach der Erprobung und Popularisierung des Modells der Liquid Democracy durch die Piratenpartei erprobte auch die SPD im Rahmen des Bundesparteitages 2011 Adhocracy

14 Einen Überblick über weitere staatlich initiierte Beteiligungsangebote – wenn auch ohne Anspruch auf Vollständigkeit – bieten die »Beteiligungskarte« des Onlineportals politik.de (www.politik.de/politikde/de/mapconsultation/45737) sowie – für Kommunen in NRW – der Monitor »Online-Partizipation NRW« (www.monitor-online-partizipation.de). Auch der seit 2012 jährlich durch Behörden Spiegel, [init] AG und polidia GmbH verliehene Onlinepartizipationspreis gibt Einblick in die aktuellen Entwicklungen (www.partizipationspreis.de).

15 http://offenerhaushalt.de

16 http://fragdenstaat.de; am 25. Januar 2016 startete außerdem das Projekt »Frag den Bundestag«, bei dem Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unter http://fragdenstaat.de/fragdenbundestag angefordert und veröffentlicht werden können. Ein Vorläufer dieser Projekte war die inzwischen nicht weiter betriebene gmeinsame Aktensammelstelle unter www.befreitedokumente.de des Chaos Computer Clubs (CCC) und des FoeBuD e. V.

17 http://offenesparlament.de

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

zur Ausarbeitung eines Antrags und zur Abstimmung darüber. Auf die Piratenpartei geht des Weiteren der Einsatz von Etherpads und Instant-Messaging-Diensten für die Zusammenarbeit der Mitglieder zurück, mit der eine besondere Transparenz der politischen Arbeit bereits im Entwurfsstadium verbunden ist, da sich alle Entwürfe in Echtzeit und ohne Zugriffsbeschränkung im Internet einsehen lassen. Mit Ausnahme der Piratenpartei investierten die Parteien dabei zum Teil beträchtliche Summen in technische Systeme (Ermert 2012), beließen es aber bei einzelnen Experimenten und entwickelten bislang keine übergreifende, konsistente und längerfristige Strategie der Nutzung des Internets zur Bürgerbeteiligung.

Dies gilt auf allen politischen Ebenen (Grunwald et al. 2006, S. 100). Auf kommunaler Ebene gibt es einzelne Initiativen, die hier eine Vorreiterrolle spielen: Die Stadt Heidelberg hat einen entsprechenden Arbeitskreis eingesetzt und Leitlinien für eine mitgestaltende Bürgerbeteiligung entworfen, die Stadt Köln hat einen Leitlinienprozess zur Bürgerbeteiligung gestartet.[18]

Auch auf Landesebene kam es zu einzelnen Maßnahmen. So wurde in Berlin ein »Handbuch zur Partizipation« erstellt, das sich insbesondere an die Verwaltung richtet (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin 2012), und das Wirtschaftsministerium NRW hat eine Servicestelle »Dialog schafft Zukunft«[19] eingerichtet, die als neutrale Institution Kommunen, Unternehmen und Zivilgesellschaft in Fragen der Bürgerbeteiligung berät und unterstützt. Baden-Württemberg hat die Entwicklung einer neuen demokratischen Kultur zum Programm erhoben und dafür unter anderem das Amt einer Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung im Staatsministerium geschaffen sowie die Bürgerbeteiligung durch eine Reihe von Maßnahmen erleichtert, darunter Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen und die Einrichtung einer Onlinebeteiligungsplattform[20] (Kap. II.6.2; Metzner 2013).

Im Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode aus dem Jahr 2013 sprachen sich die Regierungsparteien nicht nur für einen Ausbau der interaktiven Kommunikation mit der Bevölkerung aus, sondern kündigten auch die Nutzung digitaler Beteiligungsplattformen an, um den »Sachverstand und die Meinung der Bevölkerung« in politische Entscheidungsprozesse beispielsweise in der Umwelt- und Forschungspolitik sowie der Infrastrukturplanung »konstruktiv und frühzeitig« einzubeziehen (CDU et al. 2013, S. 151 ff.). Bislang aber gilt insbesondere für die Bundesebene weiterhin, dass es »gute Einzelbeispiele und Experimente [gibt], aber es fehlt die Diffusion in die Breite« (Albrecht et al. 2008, S. 36).

18 www.heidelberg.de/buergerbeteiligung; www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/mitwirkung/leitlinien-buergerbeteiligung/
19 www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de
20 http://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Internationaler Stand der Online-Bürgerbeteiligung 3.3

Benchmarkingstudien 3.3.1

International vergleichende Untersuchungen zu Partizipationskulturen bzw. zum Einsatz von Beteiligungsformaten liegen kaum vor. Nanz und Kamlage (2014, S. 3) weisen auf die insgesamt unbefriedigende Forschungslage hin. Zwei Studien zur Online-Bürgerbeteiligung staatlicher Institutionen bieten allerdings dank eines Benchmarkingansatzes Anhaltspunkte für einen internationalen Vergleich. Im E-Participationindex des »E-Government Surveys« der Vereinten Nationen (UNDESA 2016) wird Deutschland mit einem Wert von 0,76 bewertet (auf einer von 0 bis 1 normierten Skala, bei der das Land mit dem am besten entwickelten Angebot 1 erreicht), wobei 26 Länder höhere Werte erzielen.[21]

Während die Bereitstellung von Informationen und Daten als besonders gut gelöst bewertet wird und auch im Bereich Konsultationen gute Werte erzielt werden, fällt Deutschland bei der Beteiligung der Bevölkerung an Entscheidungen und bei der aktiven Einbindung mit 0 Punkten deutlich zurück (UNDESA 2016, S. 172). Das Angebot in Ländern wie Großbritannien, Japan, Australien, Südkorea, den Niederlanden und Neuseeland sowie Finnland, Italien, Österreich, Polen, Montenegro und Kroatien geht in dieser Hinsicht deutlich über den in Deutschland erreichten Stand hinaus. Auf der Basis des internationalen Vergleichs empfiehlt die UNDESA (2016) vor allem drei Maßnahmen, um die Beteiligung an Entscheidungen mittels digitaler Technologien zu verbessern: die Entwicklung einer E-Partizipationsstrategie, die Klarstellung der jeweiligen Zielgruppen und Verfahren sowie verbindliche Regeln zur Einbindung der Beiträge in den Entscheidungsfindungsprozess.

Die Entwicklung der letzten 2 Jahre ist durch eine starke Ausbreitung von Onlinekonsultationen geprägt. Die Zahl der Länder, die Onlinekonsultationen anbieten, hat sich in dieser Zeit beinahe verdoppelt, auch das Angebot in Deutschland wird im Vergleich zur Studie 2014 nun deutlich besser bewertet (mit 0,79 [UNDESA 2016, S. 172] gegenüber 0,45 Indexpunkten [UNDESA 2014, S. 238]). Ein weiterer Trend ist die stark gewachsene Bedeutung sozialer Medien für die Bewerbung und auch die Durchführung von Konsultationsverfahren, insbesondere mit Zielgruppen, die sonst nur schwer zu erreichen sind (UNDESA 2016, S. 65).

Speziell die parlamentarische Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) wird von der Inter-Parliamentary Union (2016) im »World e-Parliament Report« in den Blick genommen, der ebenfalls regelmäßig erscheint. In der aktuellen Studie

21 Der Index misst vor allem die Bandbreite entsprechender Angebote von staatlichen Institutionen, ohne dabei genauer zu differenzieren, ob sie von Parlament, Regierung oder andere Stellen initiiert wurden. Der Index ist als qualitative Bewertung zu verstehen, die Zahlenwerte sollten nur als grobe Näherung angesehen werden (UNDESA 2014, S. 196). Die Daten werden alle 2 Jahre erhoben, die aktuellste Ausgabe der Studie wurde im August 2016 veröffentlicht. Die Einschätzung der UNDESA zur Wirtschaftslage und -politik Deutschlands wird durch die OECD (2016, S. 33) bestätigt: »Die jüngsten Fortschritte bei elektronischen Medien und Kommunikationstechnologien haben die Art und Weise, wie die öffentliche Verwaltung, die Bürger und die Zivilgesellschaft miteinander interagieren können, von Grund auf verändert. E-Governance kann, sofern sie als Kommunikationsmittel in beide Richtungen eingesetzt wird, besonders nützlich für die Erhöhung der Bürgerbeteiligung sein, sie wird jedoch in Deutschland selten in dieser Weise genutzt.«

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

wird die Bürgerbeteiligung als eine unter vielen möglichen Formen der IKT-Nutzung behandelt. Bei der Frage nach den wichtigsten Verbesserungen der parlamentarischen Arbeit durch IKT nannten 48 % der Befragten für ihr jeweiliges nationales Parlament, »more interaction with citizens«.[22] Als besonders wichtig wird die Bereitstellung von Informationen und Dokumenten sowohl für die Öffentlichkeit als auch innerhalb der Parlamente bewertet. Immerhin 62 % nennen als wichtiges Ziel der öffentlichen Kommunikation, mehr Personen in den politischen Prozess einzubeziehen. Konkret an Entscheidungen wollen 26 % der Befragten die Öffentlichkeit beteiligen, eine Verbesserung der Gesetzgebung erhoffen sich 13 % (Inter-Parliamentary Union 2016, S. 58). Interessant sind die als Hindernisse in der Kommunikation genannten Aspekte: Bei 57 % der Parlamente sehen die Befragten in der geringen Vertrautheit der Bevölkerung mit dem Gesetzgebungsprozess ein Hindernis, nur bei 24 % dagegen in der geringen Vertrautheit mit den Technologien.

Hinsichtlich des konkreten Einsatzes von IKT geben Befragte bei 67 % der Parlamente an, dass ihre Ausschüsse Webseiten zur Information über ihre Arbeit nutzen (2012: 37 %; Global Center for ICT in Parliament 2012). Die Ausschüsse von 21% der Parlamente nutzen soziale Medien zu diesem Zweck. Bei insgesamt 34% der Parlamente nutzen Ausschüsse digitale oder soziale Medien, um Kommentare und Meinungen der Bevölkerung zu erfragen. Eine neue Entwicklung ist das Angebot von Dokumenten und Daten in Formen, die ihre Weiterverwendung erleichtern (Open-Data-Standards wie XML und andere).[23] 39 % der Parlamente stellen entsprechende Formate zur Verfügung, nur 12 % bieten dafür standardisierte Schnittstellen (Application Programming Interfaces [APIs]) an, die es Dritten erleichtern, die Daten in eigenen Angeboten zu verarbeiten. Abgesehen von Websites und E-Mails bilden soziale Netzwerke das wichtigste Mittel der Kommunikation mit der Öffentlichkeit (bei 56 % der Parlamente werden entsprechende Angebote, meist Facebookseiten, unterhalten), gefolgt von nicht parlamentseigenen Fernsehsendern und dem Kurznachrichtendienst Twitter. Onlinekonsultationen sind bei 25 % der Parlamente bereits in Betrieb, weitere 29 % der Volksvertretungen planen dies. Als wichtiger Trend und nicht zuletzt Effekt der parlamentarischen Internetnutzung wird die zunehmende Bedeutung von intermediären Organisationen (parliamentary monitoring organizations) beschrieben. Diese arbeiten mit verfügbaren Daten zur parlamentarischen Arbeit, informieren auf dieser Basis die Öffentlichkeit, beobachten die parlamentarische Arbeit und versuchen auf diese Weise, die Bevölkerung stärker einzubeziehen.

Beispiele aus dem europäischen Raum: Onlinekonsultationen 3.3.2

Onlinekonsultationen sind ein zentrales Verfahren der Online-Bürgerbeteiligung in Europa. Auf eine lange Tradition der Nutzung solcher Formate blickt Großbritannien zurück. Das Land erreicht im aktuellen E-Participation-Index der Vereinten Nationen den vierten Rang, neben der Bereitstellung von Informationen und Daten werden auch die britischen Aktivi-

22 Auch bei dieser Studie ist zu beachten, dass die Daten auf einem allgemeinen Niveau erhoben wurden und zwar zur groben Einordnung dienen können, jedoch keine detaillierte Bewertung erlauben. Auch erlauben die veröffentlichten Daten keinen Rückschluss auf einzelne Länder.

23 http://opendatahandbook.org/guide/en/what-is-open-data (31.8.2016)

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

täten im Bereich Konsultationen und Beteiligung an Entscheidungen als international führend bewertet (UNDESA 2014, S. 241). So hat das britische Parlament mittlerweile einen relativ hohen Institutionalisierungsgrad seiner Onlineanhörungen und eine enge Verzahnung dieser Verfahren mit den Ausschüssen erreicht. Die entsprechenden Angebote wurden vielfach evaluiert (Trénel 2005). Als Erfolgsfaktoren gelten die gute Zielgruppenansprache, die aktive Moderation der Onlinediskussionen sowie die Aufbereitung und Einspeisung der Ergebnisse in die parlamentarische Arbeit. Verbesserungsbedarf besteht beim Feedback an die Teilnehmenden, der Werbung und der Einbindung der Abgeordneten in die Diskussionen. Die Qualität der Diskussionen gilt als hoch und konstruktiv (Grunwald et al. 2006, S. 151). Allerdings zeigt sich, dass ein Einfluss auf die Gesetzgebung vor allem in frühen Phasen des parlamentarischen Prozesses möglich ist, wohingegen nach Anhörungen zu Gesetzen, die bereits im Entwurfsstadium vorliegen, kaum noch Gesetzestexte verändert werden (Digital Democracy Commission 2015, S. 44). Eine Besonderheit ist, dass die Entwicklung intensiv durch Institutionen wie die Hansard Society und das Parliamentary Office of Science and Technology (POST) begleitet und zum Teil vorangebracht wurde.

Auch die britische Regierung führt bereits seit Langem routinemäßig Konsultationen über das Internet durch (Grunwald et al. 2006, S. 104 ff.). Das Cabinet Office stellt für die Onlinekonsultationen regelmäßig überarbeitete Richtlinien bereit,[24] die Regierungsplattform[25] bietet über einen eigenen Hauptmenüpunkt eine Übersicht aller laufenden und abgeschlossenen Onlinekonsultationen (mit 83 aktuellen Konsultationen, Stand: Oktober 2016).

Frankreich, das im UN-Vergleich zur E-Partizipation gemeinsam mit Großbritannien den vierten Platz einnimmt (UNDESA 2014, S. 238), bietet ein weiteres Beispiel für die Institutionalisierung von Konsultationen auf der nationalen Ebene: Mit der Commission Nationale du Débat Public wurde auf der zentralstaatlichen Ebene eine Organisation geschaffen, die öffentliche Debatten und Beteiligung zu großen Infrastrukturvorhaben organisiert, wie beispielsweise U-Bahnen, Autobahnen und Bahnhöfen (Nanz/Kamlage 2014, S. 2). Die Kommission ist eine unabhängige, staatlich finanzierte Einrichtung, die öffentliche Beteiligung fördern und organisieren soll, insbesondere in Umweltbelangen. Sie nutzt dafür über eine eigene Onlineplattform[26] auch Onlineforen zur öffentlichen Diskussion und Konsultation politischer Themen.

Die Europäische Kommission begann bereits im Jahr 2001 mit dem Weißbuch »European Governance« (EK 2001) und mit der Einführung einer Beteiligungsplattform, ihre Entscheidungsprozesse grundsätzlich für einen breiteren Kreis von Interessierten zu öffnen (Winkler/Kozeluh 2005). Erklärte Ziele der Kommission waren dabei unter anderem die Überwindung von Defiziten des demokratischen Systems, die Stärkung der europäischen Öffentlichkeit sowie eine größere Transparenz und höhere Legitimität von politischen Entscheidungsprozessen, wofür eine neue Kultur des Dialogs und der Konsultation als nötig erachtet wurde (Millard et al. 2009).

Diese Politik wird zwar bis heute weitergeführt (EK 2015, S. 4) und findet auch großes Interesse seitens der Zivilgesellschaft, wie Resultate von Konsultationsverfahren wie dem

24 www.gov.uk/government/publications/consultation-principles-guidance (31.8.2016)
25 www.gov.uk
26 www.debatpublic.fr

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

der europäischen Agentur BEREC (Gremium Europäischer Regulierungsstellen für elektronische Kommunikation) zum Thema »Netzneutralität« im Jahr 2016 verdeutlichen, bei dem fast 500.000 Stellungnahmen eingereicht wurden.[27] Allerdings wird der Beitrag dieser Aktivitäten zur Verbesserung der Beziehungen zwischen der Kommission und der Bevölkerung kritisch eingeschätzt. So sind die Themen meist zu abstrakt gewählt, um das Interesse der mit konkreten Problemen konfrontierten Menschen zu wecken, es werden falsche Erwartungen in Bezug auf die Wirksamkeit der Beteiligung im politischen Prozess geweckt, die Problemstellungen und Formulierungen sind zu technisch und sprechen in erster Linie Fachleute an, und es fehlen klare Regelungen dazu, wie die Anregungen im Entscheidungsprozess berücksichtigt werden (Lindner et al. 2016, S. 187 f.).

Das Europäische Parlament wiederum experimentiert im Bereich Konsultationen seit einigen Jahren unter anderem mit dem Format des Bürgerforums (Citizens' Agora),[28] das On- und Offlineelemente verknüpft. Zu ausgewählten Themen wie der Zukunft Europas (2007), dem Klimawandel (2008), der Wirtschafts- und Finanzkrise und neuen Formen von Armut (2011) oder Jugendarbeitslosigkeit (2013) bot das Forum einen Diskussionsraum, in dem ausdrücklich die Stimmen der europäischen Zivilgesellschaft zu Wort kommen sollten. Ziel der 2- bis 3-tägigen Veranstaltungen im Europäischen Parlament in Brüssel, zu denen jeweils 250 bis 500 Gäste eingeladen wurden, war es, die Parlamentarier zu informieren und im wechselseitigen Austausch Lösungsvorschläge für die jeweiligen Themen zu entwickeln, um so die in den Ausschüssen des Parlaments üblichen Anhörungen zu ergänzen. In der Vorphase der Veranstaltungen wurden Onlineforen für den Gedankenaustausch zum jeweiligen Thema genutzt, während und nach den Veranstaltungen erlaubten Livestreams und ein Videoarchiv auch Außenstehenden einen Einblick. Auch hier war jedoch der konkrete Einfluss der Beteiligung auf den politischen Prozess nur unzureichend transparent (Aichholzer/Strauß 2016, S. 84 f.).

Angebote zur Stufe Petitionen/Eingaben 3.3.3

Bei der Einführung von E-Petitionen war das Parlament von Schottland globaler Vorreiter, an seinem Beispiel orientierte sich auch der Deutsche Bundestag bei seinem Modellversuch zur E-Petition. Nachdem die nationale britische Regierung bereits seit längerer Zeit Onlinepetitionen ermöglicht hatte, richteten Regierung und Parlament im Jahr 2015 eine gemeinsame Plattform für Onlinepetitionen ein, die auch prominent über den weiteren Umgang von Regierung bzw. Parlament mit dem Anliegen berichtet.[29] Ein ebenfalls neu beim britischen Unterhaus eingerichteter Petitionsausschuss bearbeitet die Vorschläge weiter (POST 2015).

Das Angebot in Estland zeichnet sich durch die besondere Bedeutung von Diskussionsmöglichkeiten aus. International bekannt wurde beispielsweise das im Jahr 2001 gestartete Bürgerportal TOM, über das Vorschläge an die Regierung gerichtet und diese online disku-

27 http://berec.europa.eu/eng/news_and_publications/whats_new/3893-public-consultation-on-net-neutrality-closed-almost-half-a-million-contributions-received
28 www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/20150201PVL00041/Agora (31.8.2016)
29 http://petition.parliament.uk

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

tiert werden konnten (Albrecht et al. 2008, S. 113). Es wurde 2007 in das nationale Partizipationsportal der Regierung[30] überführt, über das Gesetzentwürfe diskutiert, Ideen eingebracht und Petitionen eingereicht werden können. Das Interesse der Bevölkerung hat in den letzten Jahren offenbar nachgelassen, jedoch sind in Estland viele zivilgesellschaftliche Initiativen zur Nutzung des Internets für partizipative Zwecke zu beobachten, deren Zunahme zum Teil auf die von der Politik geschaffenen förderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen zurückgeführt wird (Hinsberg et al. 2013, S. 30).

Auf der Ebene der Europäischen Union stellt das Beteiligungsverfahren der Europäischen Bürgerinitiative (EBI) ein neuartiges Format dar, das basierend auf dem Vertrag von Lissabon eingerichtet und 2012 erstmals von der europäischen Bevölkerung in Anspruch genommen werden konnte. Formal handelt es sich bei der EBI um ein Initiativrecht der europäischen Bevölkerung gegenüber der Europäischen Kommission, mit dem die Kommission aufgefordert werden kann, einen Rechtsakt vorzuschlagen (was ihr im europäischen Gesetzgebungsprozess exklusiv vorbehalten ist). Tatsächlich hat das Verfahren starke Ähnlichkeit mit den öffentlichen Petitionen in Deutschland.[31] Auch bei der EBI ist ein bestimmtes Quorum an Unterschriften nötig, um Gehör zu finden. Die Kommission kann, muss aber – im Gegensatz zu direktdemokratischen Verfahren wie der Volksinitiative – die Initiative nicht annehmen. Festgelegt ist lediglich, dass Erörterungstermine bei der Kommission und beim Europäischen Parlament stattfinden und dass eine formelle, begründete Antwort auf die Initiative erfolgt.

Im Gegensatz zu den Petitionen beim Deutschen Bundestag sind die Bedingungen für eine Anhörung allerdings deutlich höher, denn das Quorum liegt bei derzeit 1 Mio. Unterschriften, jedoch muss in mindestens sieben Ländern der Union das jeweils festgelegte nationale Quorum erreicht werden (aktuell müssen beispielsweise in Deutschland 72.000 Personen unterzeichnen).[32] Die Unterzeichnenden müssen – ein weiterer Unterschied zum deutschen Petitionsrecht – berechtigt sein, bei den Wahlen zum Europaparlament abzustimmen. Der Ablauf des Verfahrens ist zeitlich verbindlich eingegrenzt: Für die Sammlung der Unterschriften stehen maximal 12 Monate zur Verfügung, der gesamte Prozess vom Start der Initiative bis zur Entscheidung der Kommission darf nicht länger als 21 Monate dauern.

Die Durchführung einer EBI wird von der Kommission durch dezidierte Onlineangebote unterstützt (Aichholzer/Strauß 2016, S. 104 ff.). Diese geben Informationen über das Verfahren, erlauben die Anmeldung neuer Initiativen und die Sammlung von Unterschriften (alternativ zum kostenlos von der Kommission zur Verfügung gestellten System können die Organisatoren einer Initiative auch eigene Software verwenden, müssen diese allerdings zertifizieren lassen) und dokumentieren den Verlauf und die Ergebnisse (auch von früheren Initiativen). Das Hosting der Software für die Unterschriftensammlung wird übergangsweise ebenfalls von der Kommission übernommen, es liegt grundsätzlich allerdings in der (auch finanziellen) Verantwortung der Organisatoren einer EBI. Bislang haben drei Initiativen das erforderliche Quorum erreicht, nur eine davon, nach der Wasser als öffentliches Gut

30 www.osale.ee

31 Entsprechend empfahl die Internet-Enquete (2013b, S. 101) in ihrem siebten Zwischenbericht, »die mit den ersten eingereichten und durchgeführten Europäischen Bürgerinitiativen gemachten Erfahrungen in das E-Petitionssystem des Deutschen Bundestages einfließen zu lassen«.

32 http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/signatories

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

behandelt werden soll, zog Maßnahmen nach sich, die über die formal vorgeschriebenen Reaktionen von Parlament und Kommission hinausgehen. Aktuell gibt es sowohl in der Kommission als auch im Europäischen Parlament Diskussionen über eine Reform der EBI, die dieses Instrument stärker auf die Bedürfnisse der Bevölkerung ausrichten soll.

Neben der EBI besteht beim Europaparlament auch eine Petitionsmöglichkeit mit entsprechender Onlineunterstützung in Form einer Petitionsplattform, die das Einreichen von Petitionen und deren Mitzeichnung ermöglicht.[33] Eine Diskussion zu den Petitionen ist auf dem Portal nicht möglich, allerdings unterstützt das System das Verbreiten von Hinweisen auf einzelne Petitionen über Facebook und Twitter durch entsprechende Buttons. Beim Europäischen Parlament befasst sich ein eigener ständiger Ausschuss mit den eingereichten Anliegen.

Experimente mit Crowdsourcingverfahren im politischen Prozess 3.3.4

Eine weitere, verglichen mit Onlinekonsultationen und E-Petitionen noch jüngere Form der Online-Bürgerbeteiligung, die in einigen Ländern auf nationaler Ebene zum Einsatz kommt, ist das sogenannte Crowdsourcing im Rahmen von politischen Verfahren. Dieser Begriff bezeichnet allgemein die Beteiligung einer großen Zahl von nicht speziell ausgewählten Personen an der Entwicklung von Ideen oder der Ausarbeitung von Texten, wofür besondere Onlineplattformen und Systeme zur Zusammenführung und Bewertung der Vorschläge genutzt werden. Auf den politischen Prozess übertragen kann die Bevölkerung mithilfe von Crowdsourcing an der Formulierung von Vorschlägen, Leitlinien oder auch Gesetzen beteiligt werden. Entsprechende Angebote haben allerdings bis heute experimentellen Status, der Übergang zu Onlinekonsultationen auf der einen Seite und elektronischen Abstimmungsverfahren auf der anderen Seite ist fließend.[34]

Als prominentes Beispiel für das Crowdsourcing im politischen Prozess wird die Verfassungsreform in Island im Jahr 2011 genannt.[35] Der von der Regierung initiierte Reformprozess zeichnete sich insgesamt durch ein sehr hohes Maß an Bürgerbeteiligung aus (Elkins et al. 2012). Nach einer Konsultation von 1.000 Personen und einer Beratung von Fachleuten wurde ein Verfassungsrat etabliert, dessen 25 Mitglieder durch Wahl bestimmt wurden. Dieser Verfassungsrat nutzte umfangreich die Möglichkeiten des Internets, um die Bevölkerung an seiner Arbeit zu beteiligen. So wurden nicht nur die Sitzungen live im Internet übertragen und in großem Umfang Dokumente zur Verfügung gestellt, sondern auch soziale Medien wie Facebook und YouTube genutzt, um Diskussionen zu führen und Kommentare

33 http://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/en/main

34 Einige aktuelle internationale Beispiele für Crowdsourcing im politischen Prozess werden unter http://blog.openingparliament.org/post/130630919113/a-growing-community-of-global-crowdlaw vorgestellt.

35 Die Charakterisierung als Crowdsourcingverfahren ist umstritten, weil die Beteiligten nicht direkt am Text mitgeschrieben haben (http://verfassungsblog.de/open-constitutionmaking-island/#.UVWGQhkY07A) – unstrittig ist jedoch, dass die Bevölkerung intensiver und länger beteiligt wurde, als dies bei Konsultationen üblicherweise der Fall ist.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

zur Reform zu sammeln.[36] Der vom Rat erstellte Verfassungsentwurf wurde in einer Volksabstimmung mehrheitlich zur Umsetzung durch das Parlament empfohlen, das allerdings eine entsprechende Entscheidung verweigerte.[37] Trotz dieses Ausgangs gilt das Verfahren als beispielhaft hinsichtlich der Einbeziehung der Öffentlichkeit und der dafür gewählten Mittel.

Das finnische Umweltministerium setzte das Instrument Crowdsourcing 2013 in Form eines Experiments (begleitet vom Committee for the Future, dem Äquivalent zum TAB in Finnland) ein, um ein neues Gesetz zum Offroadverkehr zu entwickeln (Aitamurto/Landemore 2013). Über eine eigens gestaltete Website konnten Ideen zu speziellen Aspekten des Gesetzentwurfs eingebracht bzw. die bestehenden Vorschläge kommentiert und bewertet werden. Insgesamt formulierten ca. 700 Teilnehmende über 500 Ideen und verfassten knapp 4.000 Kommentare. Laut der Evaluation schätzten die Teilnehmenden die Möglichkeit, sich in den Entscheidungsprozess einzubringen, auch wenn sie sich skeptisch bezüglich des konkreten Einflusses auf den Gesetzgebungsprozess äußern (Aitamurto et al. 2014, S. 34). Über den Ausgang des Gesetzgebungsverfahrens liegen bis dato keine Erkenntnisse vor (Aitamurto/Landemore 2015, S. 7).

Beispiele für übergreifende Strategien der Parlamente 3.3.5

Übergreifende Strategien zur Nutzung und Verankerung von Online-Bürgerbeteiligung sind in den europäischen Ländern nur selten zu finden, dies gilt auch für die jeweiligen Parlamente. Allerdings haben sich einzelne Parlamente – ähnlich wie der Deutsche Bundestag mit der Internet-Enquete – intensiver mit der Bedeutung der Digitalisierung für die eigene Arbeit beschäftigt. In Großbritannien kündigte beispielsweise der Präsident des britischen Unterhauses, John Bercow, im November 2013 die Einrichtung einer Speaker's Commission zum Thema digitale Demokratie an. Sie nahm 2014 ihre Arbeit auf und legte ihren Abschlussbericht im Januar 2015 vor (Digital Democracy Commission 2015). Die Kommission, die aus Abgeordneten und unterschiedlichen Fachleuten zusammengesetzt war, behandelte die Themen digitale Gesetzgebung, Kontrolle mit digitalen Mitteln, Repräsentation, Engagement und Bürgerdialog sowie E-Voting. Dabei rief sie immer wieder die Öffentlichkeit dazu auf, sich in die Diskussionen einzubringen, wofür neben Accounts bei Twitter, Facebook, LinkedIn und einem sogenannten Webforum (eigentlich ein Onlinekommentarformular) unter anderem die Konsultationsplattform Citizenspace der Onlineagentur Delib genutzt wurde.

Im Ergebnis forderte die Kommission weitreichende Reformen des Onlineangebots des Unterhauses für mehr Transparenz und Zugänglichkeit, mehr Beteiligung und die Einrichtung von sicheren Onlinewahlen innerhalb eines 5-Jahres-Zeitraums. Die vorgeschlagenen Maßnahmen zielen im Einzelnen auf die Nutzung von Internetanwendungen, um so das Verständnis der parlamentarischen Prozesse und der Sprache zu erleichtern, um einen leich-

36 Einem Bericht zufolge wurden mehr als 3.600 Kommentare auf diesem Weg beigesteuert (Gylfason 2013, S. 410; siehe auch http://politik-digital.de/news/die-verfassung-der-netzaktiven-124037).

37 http://verfassungsblog.de/islands-verfassungsexperiment-ist-so-gut-wie-gescheitert

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

teren Zugriff auf Daten und Informationen zu bieten, um unterrepräsentierte gesellschaftliche Gruppen besser zu erreichen und um die Beteiligung an der Parlamentsarbeit zu erleichtern, beispielsweise durch das Einbringen von Fragen an die Ministerien, von Anregungen im Gesetzgebungsprozess und von Beiträgen im Vorfeld zu Plenardebatten, aber auch durch die stärkere Öffnung der Arbeit von Ausschüssen gegenüber der Öffentlichkeit auch mithilfe von sozialen Medien wie Twitter und Facebook. In vielen Fällen griff die Kommission Anregungen auf, die bei den Anhörungen im Rahmen der Kommissionsarbeit gesammelt worden waren. Grundsätzlich empfiehlt die Kommission ein experimentelles Vorgehen, um zunächst Erfahrungen mit neuen Ansätzen der Parlamentsarbeit zu sammeln. Nicht zuletzt wird eine stärkere Nutzung digitaler Werkzeuge zur internen Arbeit des Parlaments, insbesondere zur durchgängigen Bearbeitung von Gesetzesvorschlägen, angeraten (Digital Democracy Commission 2015).

Auch der österreichische Nationalrat beschäftigte sich im Rahmen der Enquete-Kommission zur Stärkung der Demokratie (2014/2015) unter anderem mit Fragen der (Online-)Bürgerbeteiligung. Die Kommission nutzte dabei selbst verschiedene Formate der Online-Bürgerbeteiligung. So wurden über ein Losverfahren 8 Personen ausgewählt, die neben den 18 stimmberechtigten Mitgliedern der Fraktionen Rederecht in der Enquete-Kommission erhielten.[38] Das Internet wurde nicht nur zur Liveübertragung von Sitzungen, sondern auch als Beteiligungsinstrument eingesetzt. Über einen Twitterhashtag konnten die Diskussionen der Enquete-Kommission mitverfolgt werden, die Öffentlichkeit war explizit eingeladen, sich auf diesem Weg an den Debatten zu beteiligen (Enquete-Kommission Österreich 2015, S. 4). In ihren Empfehlungen fordert die Enquete-Kommission unter anderem die Einrichtung einer Crowdsourcingplattform nach finnischem Vorbild, die eine Beteiligung am Gesetzgebungsprozess erlauben soll. Außerdem soll eine Onlineplattform dafür sorgen, das formelle Begutachtungsverfahren für die Bevölkerung zu öffnen, und auch eine Bewertung der eingebrachten Vorschläge ermöglichen.[39] In einem Minderheitenvotum wurde bemängelt, dass die Enquete-Kommission keine weitergehenden direktdemokratischen Verfahren wie Volksbefragungen im Anschluss an qualifizierte Volksbegehren empfohlen hatte.[40]

4. Nutzung der Online-Bürgerbeteiligung durch die Bevölkerung

Beim Blick auf die technischen Möglichkeiten von Online-Bürgerbeteiligung und die zugehörigen Prozesse stehen die initiierenden Stellen im Vordergrund. Gleichrangig sind jedoch auch die Möglichkeiten und die Bereitschaft der Bevölkerung zur Teilnahme an Beteiligungsverfahren zu betrachten.

38 www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2014/PK0821/(31.8.2016)

39 Bereits jetzt existiert in Österreich neben einem Onlineportal für Petitionen beim Parlament das – Regierung und Parlament übergreifende – E-Recht-System, das Transparenz über den Gesetzgebungsprozess und die dabei eingebrachten Stellungnahmen ermöglicht (Engeljehringer 2006; www.bka.gv.at/site/3513/default.aspx, 31.8.2016).

40 www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2015/PK0982 (31.8.2016)

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Grundsätzlich wird Bürgerbeteiligung als wichtig und als »moralische Verpflichtung« (Hielscher et al. 2014, S. 5) gewertet. Gleichzeitig hat sich Ernüchterung eingestellt, was den Effekt der Internetnutzung auf die Beteiligungsbereitschaft angeht. Nachdem in der Frühphase des Internets eine breite Mobilisierung durch die neuen Technologien erwartet worden war (wenn auch gepaart mit skeptischen bis dystopischen Haltungen bezüglich der Auswirkungen des Internets auf die Demokratie; Drüeke 2013; Wright 2012), lässt sich bislang am ehesten eine Fortsetzung der bisherigen Beteiligungspraxis mit anderen Mitteln feststellen.

Die Veränderungen der politischen Kommunikation unter dem Einfluss der Internetnutzung wurden für die deutschsprachige Wohnbevölkerung in einer Langzeituntersuchung im Paneldesign aus der Perspektive der empirischen Kommunikationsforschung untersucht (Emmer et al. 2011; Vowe 2013, 2014, 2015). Demnach zeigten sich im Untersuchungszeitraum von 2002 bis 2009 »moderate Veränderungen in der individuellen politischen Kommunikation durch das Internet« (Vowe 2013, S. 43). Die nachweisbaren Veränderungen im Verhalten der Bevölkerung fallen insgesamt eher milde aus. Die Langzeituntersuchung konstatiert signifikante Veränderungen bei der politischen Information, da digitale Informationsquellen zu politischen Themen verstärkt genutzt werden und die klassische Zeitungslektüre an Bedeutung verliert. Damit geht eine leichte Steigerung der politischen Diskussion in der Bevölkerung – auch, aber nicht nur im Internet – sowie der Intensität der politischen Beteiligung einher (Vowe 2013, S. 43). Es kann jedoch »von einer breiten Mobilisierung durch das Netz ... nicht die Rede sein«, denn die meisten Menschen beharren auf ihrem Verhalten und ändern es erst recht nicht in ihrer politischen Kommunikation, die in der Regel einen vergleichsweise geringen Stellenwert hat (Vowe 2014, S. 37).

Daraus folgt allerdings auch, dass durch das Internet Änderungen bei denjenigen Gruppen zu erwarten sind, die ihr politisches Informations- und Kommunikationshandeln erst ausprägen. Hier unterscheiden die Forschenden auf Basis einer Clusteranalyse fünf unterschiedliche Typen politischer Kommunikation, die laut den Ergebnissen eines Vergleichs im Längsschnitt große Stabilität aufweisen (Füting 2013). Diese fünf Typen umfassen

- die passive, schweigende Mehrheit mit geringem Interesse am politischen Geschehen, der ca. die Hälfte der in der Studie Befragten angehört,
- die eigennützigen Interessenvertreter, zu denen fast 20 % der Befragten zählen,
- die aktiven, organisierten Extrovertierten mit einem Anteil von ca. 8 %,
- die traditionell, außerhalb des Internets Engagierten, mit 10 % unter den Befragten vertreten, sowie
- die Digital Citizens, zu denen 16 % der Befragten zählen. Diese Gruppe kommuniziert vorrangig im Internet politisch.

Vowe (2013, S. 47) beschreibt Digital Citizens als »jung, gut gebildet, ihre Verhältnisse sind noch wenig gesichert«. Auch wenn sich in dieser Gruppe Ältere finden, spielt das Alter doch eine besondere Rolle: »Insbesondere die jüngeren Bevölkerungsgruppen, von denen die politische Kommunikation in Zukunft geprägt sein wird, nutzen das Netz nicht nur bereits intensiv für ihre politische Kommunikation, sondern bei ihnen zeigen sich auch die stärksten direkten Effekte des Onlinezugangs« (Emmer et al. 2011, S. 218). Entsprechend ist zu er-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

warten, dass der Anteil der Digital Citizens in Zukunft aufgrund der demografischen Entwicklung steigen wird, sofern nicht disruptive Entwicklungen der politischen Kommunikation zu neuartigen Typenausprägungen führen.

Die Datenerhebung dieser Langzeitstudie liegt bereits einige Jahre zurück. Für die Entwicklung seither können Daten der Studie »eGovernment Monitor« (D21/ipima 2015) herangezogen werden, in der seit 2011 den erwachsenen Internetnutzenden in Deutschland auch Fragen zur Online-Bürgerbeteiligung gestellt werden. Im Jahr 2015 wurden demnach von den abgefragten Beteiligungsangeboten am häufigsten soziale Netzwerke genutzt, um Informationen zu aktuellen Themen der Kommune zu erhalten (11 % der Befragten), gefolgt von Möglichkeiten der Beteiligung an politischen Entscheidungen wie Onlinebürgerhaushalten oder Petitionen (8 %) sowie Portalen mit frei zugänglichen Daten der öffentlichen Verwaltung (8 %) (D21/ipima 2015). Onlinekonsultationen zu Stadtentwicklungsfragen oder strittigen Infrastrukturvorhaben sowie Crowdsourcingangebote wie Onlineangebote zur Aufarbeitung der Stadtgeschichte wurden nur von 4 bzw. 2 % der Befragten genutzt. Der Bekanntheitsgrad der Angebote liegt dabei deutlich höher, allerdings bei keinem Angebot über 20 %. Noch höher liegen die Werte bei den Absichtserklärungen, Angebote der Onlinebeteiligung in Zukunft nutzen zu wollen. Hier erreicht die Beteiligung an politischen Entscheidungen mit 32 % den höchsten Wert, gefolgt von der Einsichtnahme in die Prozesse und Abläufe der Behörden (31 %) und von Portalen mit Verwaltungsdaten (27 %). Allerdings geben auch 40 % an, keines der in der Befragung genannten Angebote nutzen zu wollen (D21/ipima 2015, S. 33). Der Vergleich über mehrere Jahre hinweg macht deutlich, dass die Nutzungserwartung seit 2013 in Bezug auf fast alle Angebotskategorien kontinuierlich leicht gesunken ist (mit Ausnahme der Einsichtnahme in die Prozesse und Abläufe der Behörden), die tatsächliche Nutzung dagegen meist in etwa konstant geblieben, bei Informationen in sozialen Netzwerken sowie Onlinebeteiligungsangeboten allerdings leicht gestiegen ist (von 7 auf 11 % bzw. von 3 auf 8 %; D21/ipima 2013, 2014, 2015).

Eine Befragung von Forsa (2014) im Rahmen des Wissenschaftsjahres »Die digitale Gesellschaft« ergab deutlich höhere Werte in Bezug auf E-Petitionen auf Bundes- oder Landesebene. Knapp ein Viertel der Befragten (24 %) gibt an, sich schon einmal an entsprechenden Verfahren beteiligt zu haben. 17 % brachten sich schon mit Anregungen oder Beschwerden auf der kommunalen Ebene ein, 14 % beteiligten sich online an politischen Diskussionen oder Abstimmungen zu überregionalen Themen auf Bundesebene, 8 % kontaktierten schon einmal über soziale Netzwerke in der Politik Tätige und 5 % nahmen bereits über das Internet an einem Bürgerhaushalten teil. Männer sind dabei den Angaben zufolge deutlich aktiver als Frauen, bei den meisten Möglichkeiten liegen die Beteiligungsraten bei Männern 1,3- bis 3-mal so hoch wie bei Frauen. Bezüglich der Altersgruppen nutzen Personen ab 60 Jahren deutlich seltener das Internet zur Bürgerbeteiligung als Jüngere, die meisten Angebote finden in der Gruppe der 30- bis 44-Jährigen den stärksten Anklang, womit die Ergebnisse der Langzeitstudie von Emmer et al. (2011) bestätigt werden.

Deutliche Unterschiede zeigen sich auch hinsichtlich des Bildungsstands. Beispielsweise äußern 39 % der Befragten mit Abitur bzw. abgeschlossenem Studium, noch keine der erfragten Onlinebeteiligungsmöglichkeiten genutzt zu haben, bei Personen mit einem mittleren oder mit Hauptschulabschluss sind es dagegen 61 bzw. 62 %. Grundsätzlich hätte

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

die Hälfte der Befragten gern die Möglichkeit, sich über das Internet an politischen Entscheidungen zu beteiligen (Forsa 2014). Während eine deutliche Mehrheit einen Zuwachs an Vertrauen von Onlinebeteiligungsangeboten erwartet (79 %), ebenso von onlinebasierten Informations- und Kontaktangeboten zu politischen Entscheidungen bzw. Entscheidungsträgern (74 bzw. 69 %), befürwortet knapp die Mehrheit der Befragten (57 %) eine Aufhebung der Anonymität in Diskussionsforen. Unter den Jüngeren (bis 44 Jahre) findet sich allerdings keine Mehrheit für entsprechende Maßnahmen.

Die Ergebnisse zum Einfluss soziodemografischer Merkmale auf die Partizipationshäufigkeit werden auch vom Alexander von Humboldt Instituts für Internet und Gesellschaft bestätigt (Schildhauer/Send 2014). Neben der politischen Onlinebeteiligung geht es in dieser Studie gleichermaßen um Onlinebeteiligung an partizipationsorientierten Unternehmensaktivitäten, wie z. B. Crowdfunding, die Entwicklung von Produktideen oder die Mitgestaltung von Werbekampagnen. In Bezug auf Geschlecht und Bildungsstand ergeben sich ähnliche Ergebnisse wie bei der Umfrage von Forsa (2014), Männer sind demnach aktiver als Frauen und Onlinebeteiligung ist unter höher Gebildeten weiter verbreitet als unter Personen mit geringerer formaler Bildung. Hinsichtlich der Altersgruppen erweisen sich ebenfalls die Älteren als am wenigsten aktiv, anders als bei Forsa (2014) sind jedoch die unter 34-Jährigen aktiver als die mittlere Altersgruppe (Schildhauer/Send 2014, S. 20 ff.).

Unter den abgefragten Beteiligungsformen wird laut Forsa (2014) das Mitzeichnen von Petitionen am häufigsten praktiziert (24 %). Zweithäufigste Onlinebeteiligungsform ist die Abstimmung über politische Sachverhalte (19 %), gefolgt vom Verfassen politischer Beiträge (10 %). Folgende Möglichkeiten werden nur von einer geringen Zahl von Personen wahrgenommen: Kontaktaufnahme zu in der Politik Tätigen über das Internet (7 %), Beitritt zu politischen Onlinenetzwerken (6 %), Teilnahme an Beratungen über Bürgerhaushalte sowie an Onlinekonsultationen (jeweils 4 %) – am seltensten werden eigene Onlinepetitionen erstellt (1 %). Im Vergleich dazu erreichen die Werte für eine Onlinebeteiligung an Angeboten von Wirtschaftsunternehmen maximal 11 % (für die individuelle Anpassung von Produkten), immerhin noch 5 % gaben an, sich an Crowdfunding beteiligt zu haben (als der Beteiligungsform mit dem niedrigsten Zuspruch im Bereich der Wirtschaft; Schildhauer/Send 2014, S. 28).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass bei Online-Bürgerbeteiligung keine grundlegend anderen Muster der Beteiligung zu erwarten sind, als sie von anderen Formen der politischen Teilhabe bekannt sind. Online-Bürgerbeteiligung wirkt in Bezug auf nichtinternetgestützte Verfahren ergänzend, ist aber kein Ersatz, entsprechend gilt ein Mix unterschiedlicher Medien bei der Bürgerbeteiligung als sinnvoll. Weder sind die mit Online-Bürgerbeteiligung erreichbaren Beteiligungszahlen besonders hoch, noch löst sich durch sie das Problem, sozialstrukturell schwache Bevölkerungsgruppen in politische Prozesse einzubeziehen. Allerdings geben die untersuchten Studien Anlass zu der Annahme, dass die politische Internetnutzung einen gewissen Mobilisierungseffekt mit sich bringt, der sich zudem nutzen lässt, um bestimmte Zielgruppen wie junge Menschen einzubeziehen. Auch zeigen die Befragungsergebnisse, dass viele Menschen durchaus reklamieren und erwarten, beteiligt zu werden und die Möglichkeit zu haben, sich in Entscheidungsverfahren einzubringen – ganz unabhängig davon, ob sie von dieser Möglichkeit letztlich Gebrauch machen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Aktuelle Diskussionslinien zur Online-Bürgerbeteiligung 5.

Bereits in der Vergangenheit hat der Bundestag in Reaktion auf veränderte Strukturen und Erwartungen der Öffentlichkeit Änderungen seiner Verfahren eingeführt, ohne dabei allerdings grundlegend neue Beteiligungsmöglichkeiten zu eröffnen. Zu diesen Reformen zählen die Einführung der »Aktuellen Stunde« im Jahr 1965,[41] die Verkürzung der Redezeiten von Abgeordneten in den Jahren 1969 und 1995, die Zulassung von Rundfunk- und Fernsehübertragungen aus dem Plenum seit 1966 sowie 1995 die Möglichkeit der Öffnung von Ausschusssitzungen (Saalfeld/Dobmeier 2012, S. 316). Inzwischen bietet der Bundestag die Übertragung von Plenardebatten über einen eigenen TV-Kanal sowie als Livestream über das Internet an und unterhält verschiedene Onlineangebote, vorwiegend mit Informationsfunktion (Kap. II.1). Außerdem nutzen sowohl die Abgeordneten als auch die Fraktionen und Parteien die Möglichkeiten der digitalen Medien, mittels eigener Webseiten und der Präsenz in den sozialen Medien über ihre Arbeit zu informieren und den Kontakt zur Bevölkerung zu pflegen. Dennoch gilt die Gestaltung der Beziehungen des Parlaments »in die Gesellschaft hinein« als eine der großen aktuellen Herausforderungen des Bundestages (Deutscher Bundestag 2016, S. 72).

Neben solchen als top down zu klassifizierenden Möglichkeiten sind auch einige Bottom-up-Angebote von Medienorganisationen und intermediären Organisationen Gegenstand der Diskussion über Formen der Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit. Zu diesen zählen Onlineangebote, mit denen sich die Aktivitäten des Parlaments beobachten lassen (wie z. B. ein Liveblog zum 1. Untersuchungsausschuss zur NSA-Affäre durch netzpolitik.org), aber auch solche, mit denen die Menschen den Kontakt und die Interaktion mit den Mitgliedern des Bundestages initiieren können (z. B. die Plattform abgeordnetenwatch.de). Verschiedene Initiativen, Anträge und auch Klagen verdeutlichen ein großes Interesse an einer stärkeren Transparenz der Arbeit des Parlaments, für die auch in der wissenschaftlichen Literatur immer wieder argumentiert wird (Kissler 1989; Weiß 2011, S. 259 f.). Entsprechende Bekundungen richten sich außer auf die Öffentlichkeit von Ausschusssitzungen (Sitte et al. 2014) auch auf die Zugänglichkeit von Dokumenten z. B. der Wissenschaftlichen Dienste (BVerwG, Urteil vom 25.6.2015 – 7 C 1.14), auf Transparenz bezüglich des Umgangs mit Lobbyisten (OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 20.11.2015 – 6 S 45.15) sowie auf eine Reform der Debatten und Fragestunden im Plenum (Hierlemann/Sieberer 2014).

Für die praktische Umsetzung von Beteiligungsangeboten steht eine ganze Reihe von zum Teil bereits erprobten, zum Teil innovativen Vorschlägen zur Auswahl. Die Datenlage empirischer Studien zu den tatsächlichen Auswirkungen von Partizipationsverfahren auf politische Entscheidungsprozesse ist jedoch noch nicht zufriedenstellend (Vetter et al. 2015, S. 234). Zumindest für den Bereich der Umweltpolitik existiert eine umfangreiche vergleichende Analyse, bei der die Kontext-, Prozess- und Ergebnisvariablen von 239 Fallstudien

41 www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw06_kalenderblatt_aktuelle_stunde/359296 (31.8.2016)

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

einer Metaanalyse unterzogen wurden (Beierle/Cayford 2002). »Partizipation, so die Hauptschlussfolgerung der Autoren, bringe häufig Entscheidungen hervor, welche die Werte der Öffentlichkeit reflektieren, ausreichend robust sind und förderlich für die Lösung von Konflikten, für die Vertrauensbildung und die Bildung der Bevölkerung in Umweltfragen sind. Die zentrale Rolle für den ›Erfolg‹ von Partizipation wird der Prozessgestaltung zugeschrieben, wobei intensivere Prozesse allgemein als erfolgreicher gewertet werden als weniger intensive« (Newig 2014, S. 391).

In der aktuellen Diskussion um die Rolle von (Online-)Bürgerbeteiligung wird als ein Risiko einer Ausweitung entsprechender Verfahren daher genannt, dass Beteiligungsangebote als »Placebopolitik« (Zittel 2012, S. 13) wahrgenommen werden, wenn ihre Ergebnisse nicht im formellen politischen Entscheidungsprozess berücksichtigt werden (vgl. auch Lübcke 2013). Eine direkte Umsetzung ist aber nicht nur deshalb problematisch, weil sie formell die demokratischen Verfahren umgehen würde (Papier 2007, S. 20), sondern auch, weil die Beteiligung an den Verfahren nur selten Repräsentativität in Bezug auf die Betroffenen beanspruchen kann.

So weisen manche auf die im Vergleich zu Wahlen geringe Zahl der Teilnehmenden an Angeboten der Online-Bürgerbeteiligung hin (Eisel 2012; Gräßer/Hagedorn 2012, S. 16). Bei der Bewertung entsprechender Zahlen ist allerdings zu berücksichtigen, dass Onlinebeteiligung in erster Linie informativen, meinungsbildenden Charakter hat und der Blick auf Beteiligungszahlen und statistische Repräsentativität daher fehlgeht (Märker/Wehner 2014, S. 60). Auch sind Partizipationsaktivitäten online wie offline typischerweise »Minderheitsaktivitäten« (Emmer/Wolling 2010, S. 46). In der Literatur finden sich Belege für einen mobilisierenden Effekt der Internetnutzung, allerdings vor allem in Bezug auf die Beteiligung am öffentlichen Diskurs und nur in begrenztem Umfang (Emmer/Wolling 2010, S. 53).

Mit Bezug auf die Diskussion um digitale Spaltung (Digital Divide) wird empfohlen, die Online-Bürgerbeteiligung mit anderen Medien zu kombinieren (BMVI 2014, S. 92). Aber auch unter den Internetnutzenden werden Angebote der Bürgerbeteiligung möglicherweise nicht von allen Bevölkerungsgruppen im gleichen Maß wahrgenommen. Analog zur Offlinepartizipation kann angenommen werden, dass Personen mit hohem sozialem Status eher auf Beteiligungsangebote eingehen als solche mit niedrigerem sozialem Status (Bödeker 2012, S. 48; Geißel et al. 2015, S. 160 f.; Güllner 2012, S. 41; Ritzi/Schaal 2014). Um entsprechenden Ungleichgewichten vorzubeugen, sollten Onlinebeteiligungsangebote auf die jeweilige Zielgruppe abgestimmt werden. Diskutiert wird außerdem, den zeitlichen Aufwand der Beteiligung gering zu halten (Erler 2013, S. 47) sowie Beteiligungsformen zu erproben, bei denen die Teilnehmenden durch Los bestimmt und für ihre Tätigkeit finanziell entschädigt werden (Buchstein 2013). Proponenten deliberativer Verfahren verweisen darauf, dass nicht unbedingt alle Betroffenen persönlich beteiligt sein müssen, sondern dass es vor allem um eine adäquate Repräsentation ihrer Interessen, Meinungen und Ansichten geht (Ritzi/Schaal 2014, S. 255 u. 264). Entsprechende Verfahren, bei denen nicht die Zahl der Beiträge, Meinungen oder Stimmen im Vordergrund steht, sind auch weniger anfällig für Manipulationen durch Mehrfachregistrierungen bzw. den Einsatz von Social Bots, also von Programmen, die das Verhalten von Personen im Internet täuschend echt simulieren können (Breithut 2016; Ferrara et al. 2016).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Eine weitere Diskussionslinie betrifft die Frage, ob die Teilnehmenden sich mit ihrem Namen identifizieren sollen oder ob eine anonyme Teilnahme möglich sein soll. Dem Risiko von Manipulationen zum Vorteil der Interessendurchsetzung, dem Schutz vor Beleidigungen und der Hoffnung auf sachlichere Diskussionen einerseits (Eisel 2012) stehen die Freiheit der Meinungsäußerung, der Schutz der Privatsphäre der Beteiligten und die Hoffnung auf offenere Diskussionen andererseits entgegen (BGH, Urteil VI ZR 196/08 vom 23.6.2009; Ruesch/Märker 2012). Anhand empirischer Studien wird ein Zusammenhang zwischen aggressivem Verhalten in Onlinediskussionen und Anonymität bezweifelt (Rost et al. 2016). Nicht zuletzt stellt sich angesichts der gewachsenen Bedeutung von intermediären Organisationen für Beteiligungsplattformen die Frage, wie damit umgegangen werden soll: Sind sie als Konkurrenz zu bewerten (Seils 2015), stärken sie die repräsentative Demokratie (Kleinsteuber/Voss 2010) oder können sie in Kooperationen Schnittstellenfunktionen übernehmen?

Gelingenskriterien der Online-Bürgerbeteiligung 6.

Ableitung aus den Zielen von Beteiligungsverfahren 6.1

Angesichts dieser Diskussionen und der Erkenntnis, dass der Erfolg von Beteiligungsverfahren wesentlich von ihrer konkreten Ausgestaltung abhängt, hat sich eine rege Debatte um Kriterien entfaltet, die ein Gelingen solcher Angebote wahrscheinlicher machen. Hier soll es dabei nicht um abstrakte Kriterien gehen (Renn/Webler 1996), sondern um die pragmatischeren Anforderungen, die sich aus solchen abstrakten Kriterien ableiten lassen. Erschwert wird die Suche durch einen grundlegenden Zielkonflikt politischen Entscheidens (Wewer 1997, S. 479), bei dem es darum geht, möglichst gleichzeitig

- Transparenz über die Ausrichtung der Politik zu gewähren,
- die Bevölkerung zu beteiligen,
- effizient mit finanziellen und zeitlichen Ressourcen umzugehen,
- wirksame Maßnahmen und sichtbare Entscheidungen zu treffen sowie
- politische Verantwortung klar zuzuweisen.

In der Diskussion hat sich ein gewisser Konsens herausgebildet, innerhalb dessen jedoch auch unterschiedliche Gewichtungen möglich sind. Aus einer theoretischen Perspektive heraus nennen Fishkin und Luskin (2005, S. 285) Kriterien für deliberative Verfahren, also Verfahren, bei denen Prozesse der Meinungsbildung durch Diskussion im Vordergrund stehen. Entsprechend stellen sie Anforderungen an die Form der Kommunikation innerhalb des Verfahrens (Begründung von Standpunkten durch verständliche, informative und ausgewogene Argumente, wechselseitige Anerkennung, Fokus auf inhaltliche statt auf persönliche Aspekte), an die Auswahl der Teilnehmenden (die ein breites Spektrum der Bevölkerung widerspiegeln sollten) sowie an die Organisation des Verfahrens (Moderation der Diskussion, Rückbindung an die Öffentlichkeit). Zum letzten Aspekt ergänzt Hebestreit (2013, S. 75 f.) außerdem die Anbindung der Verfahren an das politische System und die Verbindlichkeit der Ergebnisumsetzung sowie eine transparente Festlegung des formalen Ablaufs

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

und der Verfahrens- und Entscheidungsregeln. Nicht zuletzt ist auf eine ausreichende Ausstattung des Verfahrens mit Ressourcen und eine nachhaltige Ausrichtung auf die jeweilige Beteiligungskultur zu achten (Netzwerk Bürgerbeteiligung 2013).

Einen stärker analytischen Zugang zu (Online-)Bürgerbeteiligungsverfahren wählen Rowe und Frewer (2005), die die Kriterien aus den drei kommunikativen Funktionen von Beteiligungsverfahren ableiten: In Bezug auf (1) die Maximierung relevanter Quellen kommt es neben der Zielgruppe der interessierten bzw. betroffenen Personen (möglichst inklusiv) auf die anvisierte Zahl der Teilnehmenden (möglichst groß) und die Zahl derjenigen Teilnehmenden an, die sich (im Sinne der Verarbeitung von Informationen) tatsächlich aktiv eingebracht haben (möglichst viele). Auch die Mechanismen der Auswahl von Teilnehmenden sind von Bedeutung (Verzerrungen zugunsten eines bestimmten Ergebnisses sollten vermieden werden). In Bezug auf (2) die Erlangung möglichst vieler relevanter Informationen von den Teilnehmenden und den Initiierenden kommt es darauf an, ob das Verfahren durch Moderation unterstützt wird oder nicht (Moderation wird dabei als förderlich angesehen) und ob die Beitragsmöglichkeiten vorselektiert (wie es bei Umfragen häufig der Fall ist) oder offen sind (durch das Offenlassen von Möglichkeiten können vielfältigere Informationen gewonnen werden). Außerdem spielt eine Rolle, ob eingespeiste Informationen für die Beteiligten bereits vorab feststehen oder im Zuge des Verfahrens von ihnen ein- oder nachgefordert werden können. Bezüglich (3) der möglichst effizienten Vermittlung der Informationen an die jeweiligen relevanten Adressaten schließlich sind die Medien der Informationsvermittlung relevant (hier haben unterschiedliche Medien je eigene Vorzüge und Nachteile) ebenso wie die Aufbereitung der Information (die möglichst korrekt, vollständig und verständlich sein sollte, ohne zu beeinflussen). Beim Zusammenfassen der Vorschläge kann eine Moderation unterstützen, wobei auf die unvoreingenommene Berücksichtigung aller Sichtweisen zu achten ist. Insgesamt identifizieren Rowe und Frewer (2005, S. 276) sechs Gestaltungsmerkmale, anhand derer sich Beteiligungsverfahren beurteilen lassen: die Methode der Auswahl von Teilnehmenden, die moderierte Erhebung von Beiträgen, die Möglichkeiten der Beitragsformulierung, die Art der Information durch die initiierende Organisation, das genutzte Medium sowie die Art der Zusammenführung der Beiträge. Für die Stufen der Information, Konsultation und Beteiligung sind jeweils bestimmte Ausprägungen dieser Merkmale möglich, anhand derer sich ein gegebenes Verfahren beurteilen lässt. Schulz und Newig (2015) haben diesen Analyserahmen auf Onlinekonsultationen bezogen und ergänzen ihn um den Aspekt des Empowerment.

Ebenfalls speziell für Onlinebeteiligungsverfahren entwickelt wurden die Kriterien des »Leitfadens Online-Konsultation« der Bertelsmann-Stiftung (Koop 2010) sowie die von Märker und Wehner (2014) genannten Kriterien. In Ergänzung zu den bereits genannten Kriterien wird die Nutzung unterschiedlicher Medien (Medienmix) empfohlen sowie die Sicherstellung des Zugangs zum Internet insbesondere bei der unmittelbaren Zielgruppe des Verfahrens (Koop 2010, S. 25). Außerdem wird ergänzend auf die Notwendigkeit der Barrierefreiheit und des Schutzes der Identität der Teilnehmenden hingewiesen (Märker/Wehner 2014, S. 65).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Entwicklung eines Instruments zur Bewertung von Onlinebeteiligungsangeboten 6.2

Das FZI (Weinhardt et al. 2015) entwickelte einen Kriterienkatalog zur Einstufung der Onlinebeteiligungsangebote des Deutschen Bundestages. Dafür wurden ausgewählte Beispiele von Plattformen der Online-Bürgerbeteiligung außerhalb des Deutschen Bundestages beschrieben und analysiert, die das Spektrum der unterschiedlichen Formen und Möglichkeiten umfassend abdecken, aber auch Anhaltspunkte für die Umsetzung von Online-Bürgerbeteiligung beim Parlament geben. Es wurden hierfür 14 Fallbeispiele unterschiedlicher Partizipationsstufen ausgewählt (Tab. II.2).

Tab. II.2 Ausgewählte Fallbeispiele für die Entwicklung eines Bewertungsinstruments

Beteiligungsstufe	Fallbeispiele
Information	Onlineportal Landtag BW, Mitbestimmung.cc
Konsultation	Liquid Friesland, Frankfurt Fragt Mich, Beteiligungsportal BW, Bürgerforum, Fragden-Staat, Digitale Agenda Wien, Bonn macht mit, DemocraciaOS, Demokratia.fi, Fix my street
Entscheidungsbeteiligung	Fairmondo, Leitbild KIT

Quelle: Weinhardt et al. 2015, S. 16

Das resultierende Bewertungsschema enthält Kriterien, die sich auf Nutzungsanforderungen und auf Anforderungen an die Wirkung von Beteiligungsangeboten im demokratischen Prozess beziehen. Im Rahmen der Analysen zur Online-Bürgerbeteiligung beim Deutschen Bundestag wird eine Auswahl der Kriterien und Bewertungsaspekte dieses Schemas genutzt, um die Beteiligungsangebote zu analysieren. Diese werden im Folgenden vorgestellt (Tab. II.3).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tab. II.3 Kriterien, Bewertungsaspekte und Indikatoren zur Bewertung von Onlinebeteiligungsangeboten des Deutschen Bundestages

Kriterien Bewertungsaspekte	Indikatoren
Gebrauchstauglichkeit	
Kommunikationswege	Newsletter, Infobrief, automatische Nachrichten des Systems (z. B. bei neuen Beiträgen)
Kontaktaufnahme/Dialog	Mail- bzw. Kontaktformular, Möglichkeit zur Vernetzung der Teilnehmenden untereinander
Nutzbarkeit über mobile Endgeräte	responsives Design
Visualisierungen	Visualisierung des Status des Prozesses (z. B. als »laufend«), der Zahl von Besuchenden/Registrier-ten/Teilnehmenden, Möglichkeit zur Sortierung (z. B. nach Zahl der Kommentare)
Gestaltung	Menü/Struktur, aussagekräftige Navigationspunkte, Formatmix, ggf. zusätzliche Instrumente zur Bindung der Teilnehmenden
leichte Anwendbarkeit	Hilfe- und Suchsystem, wenige Schritte zur Anmeldung
Repräsentativität und Inklusivität	
Öffentlichkeitsarbeit	Pressemitteilungen, soziale Medien, Offlineveranstaltungen
Verflechtung online/offline	Hinweise auf Verbindung von On- und Offline veranstaltungen
Barrierefreiheit*	per »Functional Accessibility Evaluator« überprüft
Gender	genderneutrale (An-)Sprache, Bilddarstellungen
Transparenz des Prozesses und Anbindung an die parlamentarische Arbeit	
Benennung von Ziel/Ablauf/ Umgang mit den Ergebnissen in der parlamentarischen Arbeit	auf der Beteiligungsplattform gut auffindbar veröffentlicht
Berechtigungen/Typen	Verständliche Beschreibung der Rollen und Rechte, gekennzeichnet im Internet
Nutzungsbedingungen	nachlesbar, unkompliziert
Dokumentation und Auswertung der Beiträge	Diskussionsbeiträge öffentlich einsehbar oder in Berichten nachvollziehbar ausgewertet
Identitätsschutz	
Anonymität	Klarnamen nicht verpflichtend, Pseudonym möglich

* Barrierefreiheit bezieht sich hier vor allem auf die Prüfung auf Anpassungsoptionen für Sehbehinderte. Des Weiteren wurde unter der Vielzahl von Web Accessibility Evaluation Tools der Functional Accessibility Evaluator 2.0 (FAE) zur Überprüfung der Selbstaussage der Plattformbetreibenden genutzt.

Eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Weinhardt et al. 2015

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Gelingenskriterien **6.2.1**

Gebrauchstauglichkeit

Das Kriterium »Gebrauchstauglichkeit« beschreibt die Nutzungsfreundlichkeit einer Plattform. Anhand von sechs Bewertungsaspekten lässt sich hinterfragen, welche Nutzungsanreize die Plattform bietet, welche Maßnahmen zur Bindung der Teilnehmenden eingesetzt werden und wie das Verfahren in die alltägliche Nutzung integriert werden kann. Neben Gestaltungs- und Visualisierungsaspekten werden auch die mobile Nutzung und eine leichte Anwendbarkeit berücksichtigt.

Repräsentativität und Inklusivität

Das Kriterium »Repräsentativität und Inklusivität« befasst sich vor allem mit Maßnahmen, die dazu dienen, nicht nur möglichst viele, sondern auch ein möglichst breites Spektrum an Teilnehmenden für das Beteiligungsverfahren zu gewinnen. Anhand von vier Bewertungsaspekten wird eingeschätzt, in welchem Umfang die Plattform für die gesamte Zielgruppe zugänglich ist. Dies beinhaltet einerseits die Öffentlichkeitsarbeit bzw. die Schaffung von Öffentlichkeit, aber auch die Barrierefreiheit der Plattform und die Verwendung einer zielgruppengerechten Sprache, hier am Beispiel gendergerechter Sprache geprüft.

Transparenz des Prozesses und Anbindung an die parlamentarische Arbeit

Das Kriterium »Transparenz und Anbindung« an die parlamentarische Arbeit bewertet, wie nachvollziehbar und offen die Abläufe auf der Plattform bzw. die zugehörigen Prozesse im Hintergrund strukturiert sind. Es wurden vier Bewertungsaspekte geprüft, die jeweils hinterfragen, ob Ziel und Ablauf der Beteiligung und der Umgang mit den Ergebnissen in der parlamentarischen Arbeit deutlich werden, ob unterschiedliche Nutzertypen ausgewiesen bzw. diesen unterschiedliche Rechte zugewiesen werden, ob die Nutzungsbedingungen auf der Plattform klar benannt und ob die Beiträge und Ergebnisse öffentlich zugänglich dokumentiert werden.

Identitätsschutz

Mit dem Kriterium »Identitätsschutz« wird geprüft, ob im Registrierungsprozess statt des Klarnamens ein Pseudonym gewählt werden kann.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Beispiele guter Praxis zu den vier Gelingenskriterien 6.2.2

Aus der Analyse der Beteiligungsplattformen wurden durch Weinhardt et al. (2015) auch Beispiele guter Praxis abgeleitet. Einzelne dieser Beispiele werden im Folgenden anhand von vier Gelingenskriterien vorgestellt. Sie können Anregungen für die Umsetzung von Plattformen beim Deutschen Bundestag geben. Des Weiteren wird eine Plattform vorgestellt, die über alle Kriterien hinweg gute Ergebnisse erreicht.

Gebrauchstauglichkeit

Ein gutes Beispiel in Bezug auf das Kriterium »Gebrauchstauglichkeit« ist die Plattform FragDenStaat. Sie wird von der Open Knowledge Foundation Deutschland e. V. betrieben, die sich nach eigenen Angaben für offenes Wissen, offene Daten, Transparenz und Beteiligung einsetzt.

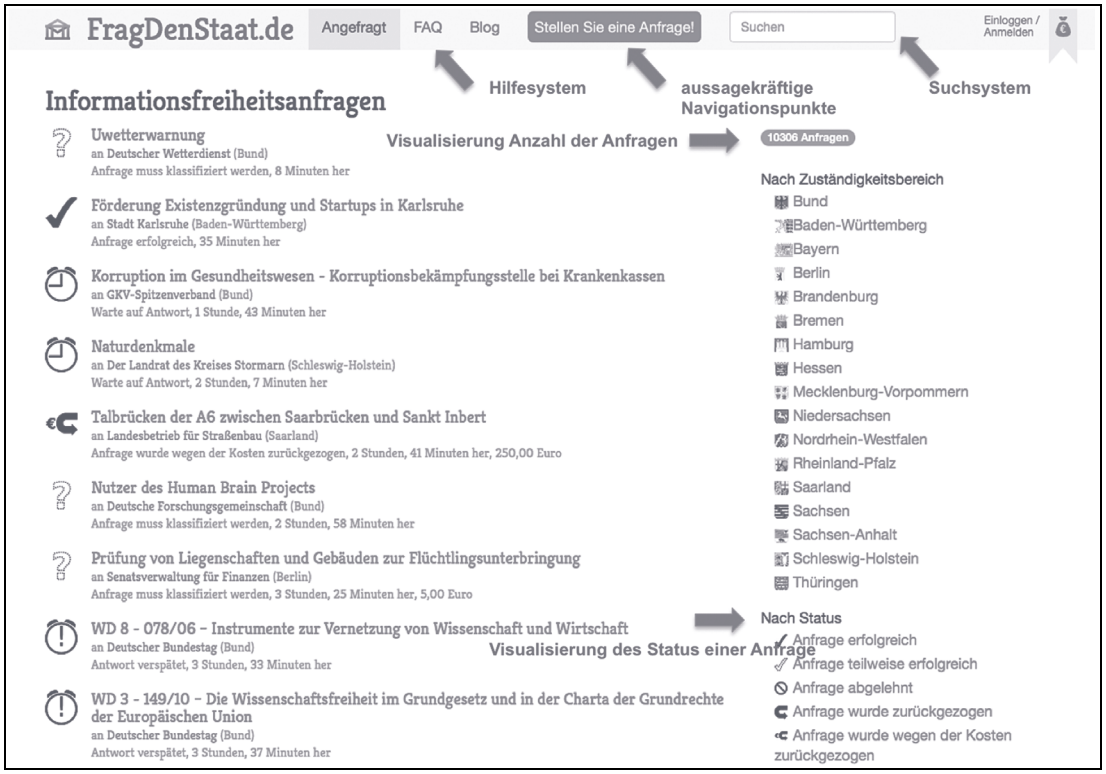
Die Plattform dient als Intermediär für Anfragen an Behörden, die in der Regel auf dem Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) oder vergleichbaren Ländergesetzen basieren und so einen voraussetzungslosen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen schaffen. Ziel der Plattform ist es, die Möglichkeit zu geben, gezielt Daten oder Informationen von öffentlichen Einrichtungen abzufragen. Dazu zählen sowohl Bundes- als auch Landes- und Kreisbehörden sowie weitere staatliche Institutionen (z.B. Universitäten, Forschungseinrichtungen oder auch Landesbeauftragte).

Die Abbildung II.2 zeigt eine Seite des Portals FragDenStaat, welche sich insgesamt durch eine zeitgemäße Oberflächengestaltung, Übersichtlichkeit und ansprechende Visualisierungen von Vorgängen und Inhalten auszeichnet. Zudem wird die Anwendbarkeit der Plattform durch ein Hilfe- und Suchsystem und aussagekräftige Navigationspunkte erleichtert. Als Kommunikationswege werden Newsletter, automatische E-Mail-Nachrichten zum Status einer Anfrage sowie Kontakte via sozialer Medien (Facebook, Twitter, Blog, RSS-Feeds[42]) angeboten. Kontakt zur Betreiberin kann per E-Mail oder über soziale Medien aufgenommen werden.

42 Really Simple Syndication (RSS) ist ein Format, in welchem aktuelle Informationen (wie beispielsweise Änderungen einer Website oder Nachrichtenticker) für Internetanwendungen bereitgestellt bzw. in diese eingespeist werden können (daher der Begriff Feed).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abb. II.2 FragDenStaat als gutes Beispiel für Gebrauchstauglichkeit (Ausschnitt)



Quelle: http://fragdenstaat.de/anfragen (September 2016)

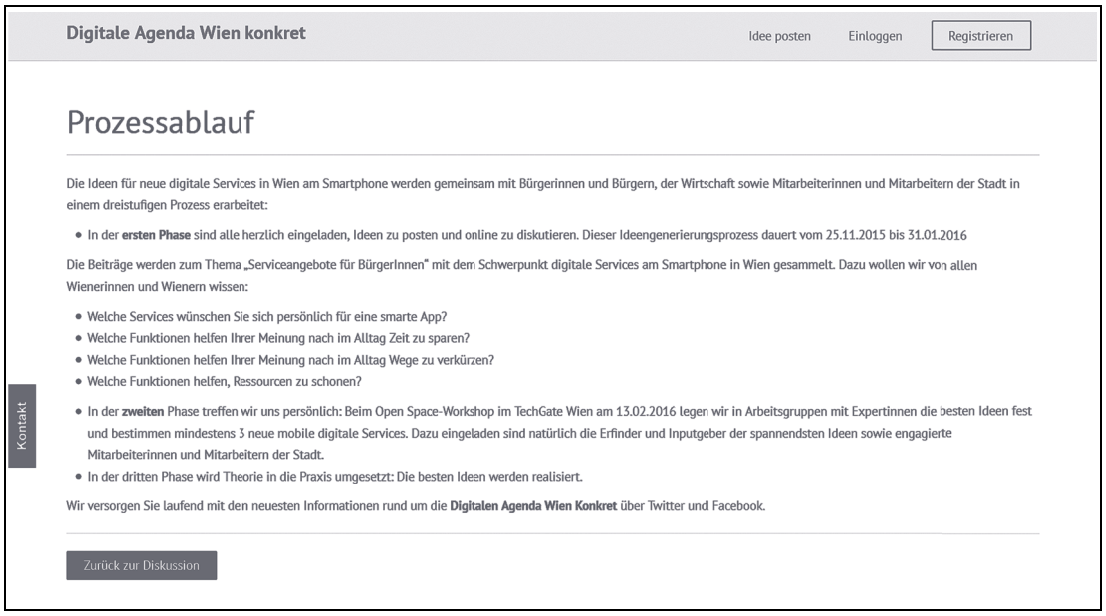
Repräsentativität und Inklusivität

Die Partizipationsplattform DigitaleAgenda.wien wurde als ein gutes Beispiel für dieses Kriterium ermittelt. DigitaleAgenda.wien ist eine Plattform der Stadt Wien, die gemeinsam mit der Bevölkerung innovative Konzepte im Themenfeld für die Stadt erarbeiten möchte.

Im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit verfassen die Verantwortlichen der Plattform Pressemitteilungen und nutzen sowohl die klassischen Medien als auch soziale Netzwerke wie Facebook und Twitter. Auch die Verknüpfung zwischen On- und Offlineaktivitäten ist gegeben. So wurde beispielsweise während einer Auftaktveranstaltung um Beteiligung gebeten sowie zu Offlinearbeitsgruppen eingeladen. Positiv bewerten Weinhardt et al. (2015, S. 30) zudem die verständliche Erklärung in einfacher und genderneutraler Sprache sowie die Beachtung von Barrierefreiheitsbestimmungen (Abb. II.3). Zusätzlich werden Informationsangebote in englischer Sprache zur Verfügung gestellt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abb. II.3 DigitaleAgenda.wien



Quelle: www.digitaleagenda.wien/en/info-page/prozessablauf (Februar 2016)

Transparenz des Prozesses und Anbindung an bestehende politische Prozesse

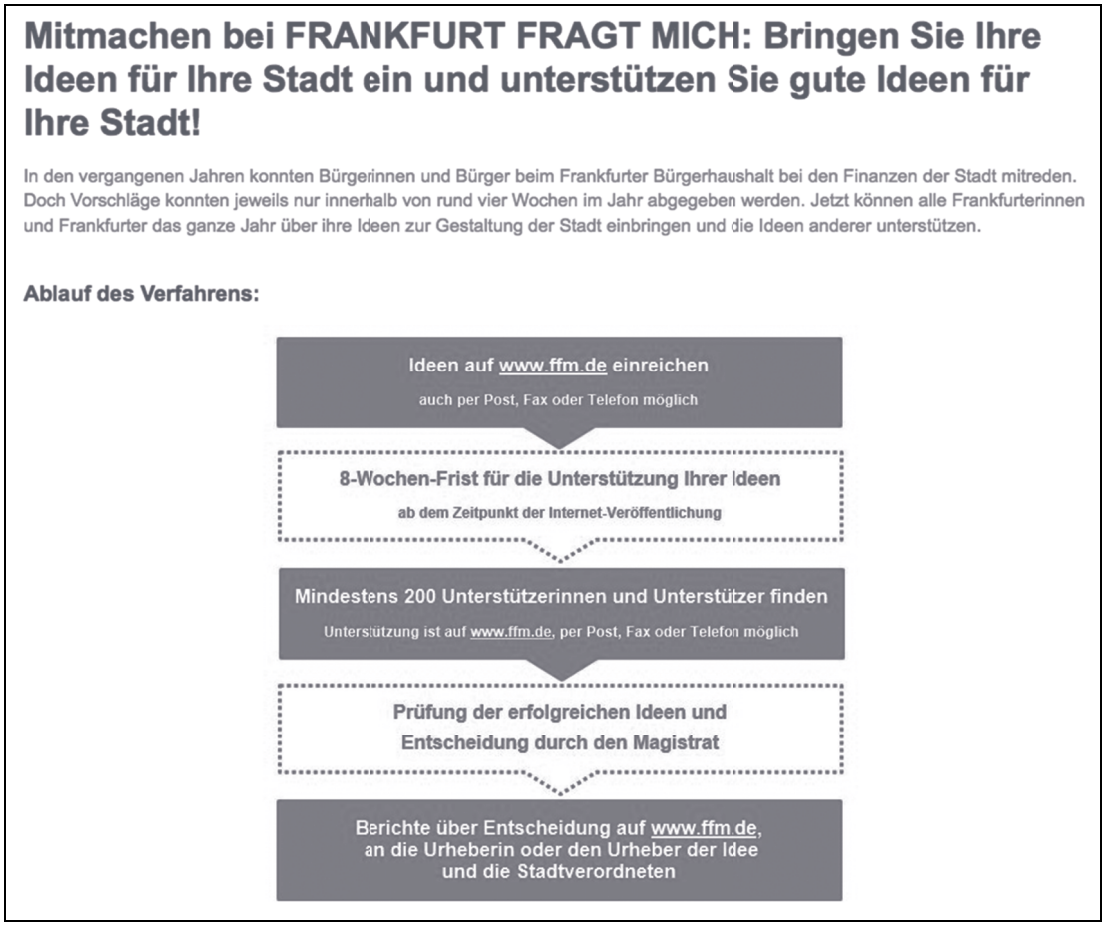
Die Website FFM.de (Frankfurt Fragt Mich) ist ein gutes Beispiel für das Kriterium »Transparenz und Anbindung« an bestehende politische Prozesse. Es handelt sich hierbei um eine Beteiligungsplattform der Stadt Frankfurt am Main, die die Bevölkerung »direkt in Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse einbeziehen« soll, um deren »Lebens- und Arbeitsumfeld mit zu gestalten«.[43] Ziel ist die direkte Übermittlung von Ideen und Wünschen an die Politik und Verwaltung der Stadt Frankfurt.

In Bezug auf die Transparenz des Prozesses heben Weinhardt et al. (2015, S. 28) hervor, dass die Stadtverwaltung bei der Gestaltung der Plattform aufgabenorientiert zwischen Übersichtlichkeit und hohem Informationsgehalt abwägt. Die Informationen über den Ablauf des Prozesses und die Nutzungsbedingungen sind verständlich formuliert und leicht auffindbar (Abb. II.4).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

43 www.ffm.de/frankfurt/de/home (25.01.2015)

Abb. II.4 Ablauf des Beteiligungsprozesses auf der Beteiligungsplattform Frankfurt Fragt Mich (Ausschnitt)

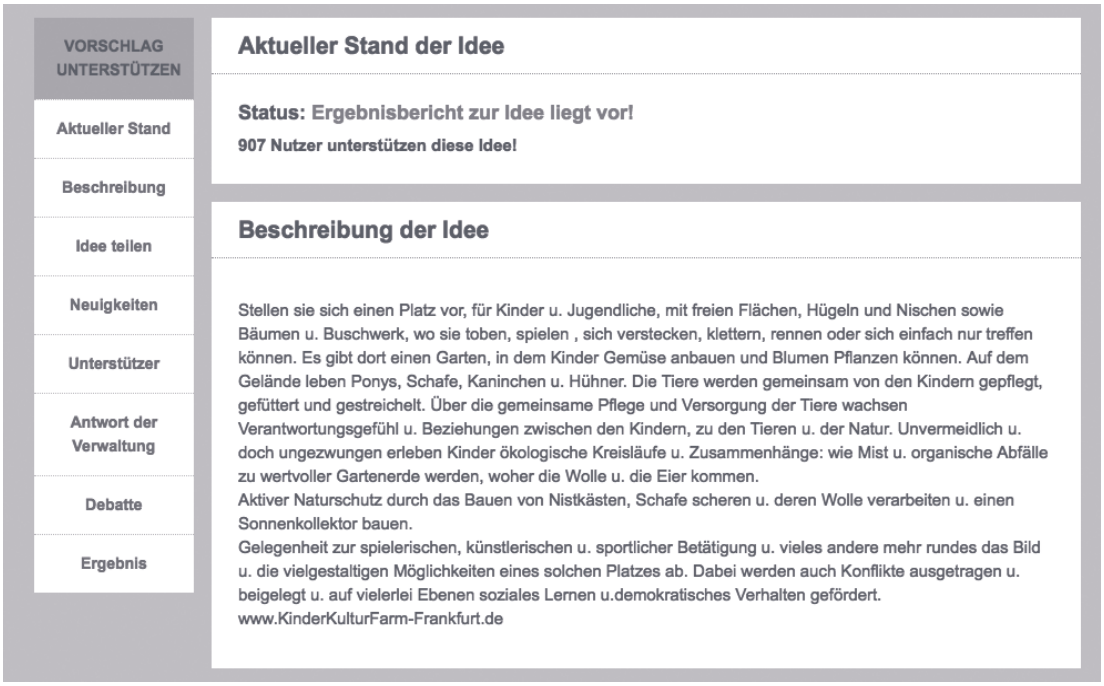


Quelle: www.ffm.de (Februar 2016)

Verschiedene Berechtigungstypen bei Diskussion und Bewertung sind offengelegt und in der Diskussion gekennzeichnet. Als vorbildlich wurde der Umgang mit (Zwischen-)Ergebnissen eingestuft, da eine intuitive Visualisierung des Quorums erfolgt und der Umgang mit den Ergebnissen klar und verbindlich formuliert ist (Abb. II.5).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abb. II.5 Kennzeichnung des Bearbeitungsstatus der eingereichten Ideen auf der Beteiligungsplattform Frankfurt Fragt Mich (Ausschnitt)



Quelle: www.ffm.de (Februar 2016)

Identitätsschutz

Als gute Beispiele des Kriteriums »Identitäts- und Datenschutz« wurden die Generalversammlung von Fairmondo und die Leitbilddebatte des Karlsruher Instituts für Technologie (KIT) identifiziert. In beiden Fällen wurde bei der Gestaltung des Beteiligungsprozesses zwischen dem Identitätsschutz der Teilnehmenden auf der einen Seite und der Gefahr einer Manipulation bzw. eines Missbrauchs auf der anderen Seite abgewogen. Der technische Partner beider Plattformen, Liquid Democracy e. V., gestaltete die Authentifizierungsprozesse so, dass durch Pseudonymisierung von personenbezogenen Daten die Identität der Teilnehmenden nicht zurückverfolgt werden kann.[44]

44 Dies ist zwar nicht immer unmöglich, jedoch weitestgehend. Außerdem übersteigt häufig der Aufwand den Nutzen um ein Vielfaches.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Am KIT beispielsweise wurde das dort bereits für andere Zwecke eingeführte Authentifizierungs- und Loginverfahren Shibboleth genutzt– ein Verfahren zur Authentifizierung und Autorisierung für unterschiedliche, dieses Verfahren nutzende Webanwendungen. Hierdurch ist es möglich, mit einer einzigen Anmeldung verschiedene Anwendungen zu nutzen. Das Verfahren wird derzeit häufig im Bereich Wissenschaft und Lehre eingesetzt. Die Authentifizierung der KIT-Mitglieder erfolgte durch die Anmeldung mit dem bereits vorhandenen Mitgliederaccount über Shibboleth, wodurch ein starker Identitätsschutz gewährleistet werden konnte. Für die Leitbilddebatte mussten keine weiteren personenbezogenen Daten gespeichert werden und Betreibende sowie Teilnehmende hatten keinen Zugriff auf die bereits gespeicherten personenbezogenen Daten. Die Teilnehmenden an der Generalversammlung von Fairmondo wurden über eine Mitgliederliste abgeglichen.

Kriterienübergreifend: Beteiligungsportal Baden-Württemberg

Das Beteiligungsportal Baden-Württemberg[45] (Abb. II.6) ist ein seit März 2012 vom dortigen Staatsministerium initiiertes und betriebenes Portal, das als Informationsbasis zu Partizipation im Allgemeinen, aber auch zu Maßnahmen der Landesregierung dient und zudem die Möglichkeit zur Kommentierung von Gesetzesvorhaben gibt. In einem dritten Bereich werden Konsultationsverfahren unterschiedlicher Ressorts durchgeführt.

Mit Blick auf die Gelingenskriterien erzielt das Beteiligungsportal Baden-Württemberg insgesamt sehr gute Ergebnisse. Insbesondere in den Bereichen Repräsentativität und Transparenz erhielt die dauerhaft implementierte Plattform sehr gute Wertungen. Besonders auffällig sind die zahlreichen Spiele, Umfragen und regelmäßige wie temporäre Angebote, die zur Beteiligung anregen sollen, wie z.B. Onlinebürgerfragestunden mit dem Ministerpräsidenten.

Zusätzlich zum umfangreichen Onlineangebot ist die Seite eng verknüpft mit Offlinepräsenzveranstaltungen und Workshops. Obschon bei Erstbesuch der Seite die Vielzahl an Feldern zunächst etwas überfordert, hilft ein auf drei aussagekräftige Navigationspunkte reduziertes Grundmenü bei der Orientierung. Eine schlichte Schrift sowie der Einsatz unterschiedlicher Formate schaffen Nutzungsanreize; die enge und verbindliche Verknüpfung der Plattform, vor allem im Konsultationsbereich, zeugt von einer hohen Integrationsfähigkeit der Seite, die auch den weiteren Verlauf von Gesetzesvorschlägen dokumentiert sowie Stellungnahmen zu Bürgerbeiträgen enthält.

45 www.beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abb. II.6 Onlinekonsultation auf dem Beteiligungsportal Baden-Württemberg

Quelle: www.beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de (November 2016)

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Experimentierfeld Bürgerbeteiligung: die Enquete-Kommission »Internet und digitale Gesellschaft« des 17. Deutschen Bundestages III.

Einführung und Überblick 1.

Die folgenden Analysen der Online-Bürgerbeteiligung der Internet-Enquete berücksichtigen zeitlich die 17. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages vom 27. Oktober 2009 bis zum 22. Oktober 2013. Hierzu wurden Daten und Dokumente zur Online-Bürgerbeteiligung der Internet-Enquete erfasst und systematisiert. Als Beteiligungsformate wurden berücksichtigt:

- das Weblog der Internet-Enquete auf der Microsite der Enquete-Kommission, der Website der Internet-Enquete als Teil des Internetauftritts des Deutschen Bundestages;
- das Onlineforum der Internet-Enquete auf der Microsite der Enquete-Kommission;
- die Beteiligungsplattform enquetebeteiligung.de, inhaltlich verantwortet von Liquid Democracy e. V.;
- Kurznachrichten via Twitter mit dem Hashtag #eidg und weitere Tweets, die durch das Sekretariat der Internet-Enquete veröffentlicht wurden.

Der Deutsche Bundestag als Betreiber der Microsite und Liquid Democracy e. V. als Betreiber von enquetebeteiligung.de haben den Stand der jeweiligen Internetplattformen zum Zeitpunkt des Abschlusses der Arbeit der Kommission gespeichert und stellen diesen Stand im Internet weiterhin zur Einsicht bereit. Diese Archive wurden durch die Zusammenstellung von Kurzbeiträgen bei Twitter, von Beiträgen in Weblogs (kurz Blogs) sowie durch die Recherche von Presseartikeln ergänzt.

Tweets des Sekretariats der Internet-Enquete wurden über das Twitterprofil der Internet-Enquete erfasst, des Weiteren Tweets mit dem Hashtag #eidg.[46] Mit diesem Hashtag wurden Beiträge zur Arbeit der Kommission typischerweise gekennzeichnet. Auch das Sekretariat der Kommission verwendete diese Annotation bei Tweets von allgemeinem Interesse.

Ausgehend von einer Darstellung der Internet-Enquete werden die Ergebnisse der Analysen der Microsite des Deutschen Bundestages, der Plattform enquetebeteiligung.de und der Twitternachrichten im Folgenden dargestellt. Einschätzungen zur Online-Bürgerbeteiligung durch die Enquete-Kommission selbst sowie durch Prozessbeteiligte und Außenstehende ergänzen die Herangehensweise. Des Weiteren werden die Beteiligungswerkzeuge nach Gelingenskriterien bewertet. Ein Resümee fasst die Erkenntnisse kurz zusammen.

46 Diese Daten sind vollständig als Datensatz nur kostenpflichtig über einen externen Datenanbieter erhältlich. Eigene Recherchen, unter anderem zu Retweets und Bezugnahmen auf andere bei Twitternachrichten unter Verwendung des @-Zeichens, lassen jedoch den Schluss zu, dass ein sehr hoher Prozentsatz der Texteinheiten zum Twitterhashtag #eidg erfasst wurde.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Aufgaben von Enquete-Kommissionen 1.1

Die ständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages beziehen routinemäßig mithilfe von Anhörungen externe Perspektiven in ihre Arbeit ein (Schüttemeyer 1989, S. 1149). Im Durchschnitt kommen in jeder dritten Ausschusssitzung Sachverständige, Interessenvertretungen und andere Auskunftspersonen zu Wort, wie in § 70 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) vorgesehen; besonders häufig handelt es sich um Verbände und Einzelsachverständige, wobei sich jedoch keine Konzentration auf wenige, besonders einflussreiche Personen bzw. Organisationen belegen lässt (Dhungel/Linhart 2014, S. 762). Während die Ausschüsse in der Regel nichtöffentlich tagen (Feldkamp 2010, S. 11), sieht Schüttemeyer (1989, S. 1159) in den öffentlichen Anhörungen eine »erfolgreiche Zwischenstufe« auf dem Weg zu einer generellen Öffentlichkeit der Ausschussarbeit.

Zur Klärung spezifischer Fragestellungen kann der Bundestag Sondergremien wie Untersuchungsausschüsse und Enquete-Kommissionen einsetzen. Während Erstere sich im Modus einer Beweiserhebung der Untersuchung bestimmter Vorfälle widmen, suchen in Enquete-Kommissionen »Abgeordnete Hand in Hand mit Sachverständigen aus Wissenschaft und Praxis Antworten auf gesellschaftlich drängende Fragen«.[47] Enquete-Kommissionen dienen gemäß § 56 GOBT zur »Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe«. Abgeordnete und Sachverständige arbeiten dabei gleichberechtigt zusammen und legen als Ergebnis ihrer Arbeit Berichte und Empfehlungen vor.

Es geht also, so Ismayr (2012, S. 414), bei diesen Ausschüssen besonderer Art um das Erfassen komplexer Sachverhalte, die Entwicklung von zukunftsorientierten Gestaltungsvorschlägen und um das Initiieren wechselseitiger kommunikativer Lernprozesse. Ismayr (2012, S. 427 f.) betont auch die »kommunikative, bewusstseinsbildende Funktion von Enquete-Kommissionen«. Demnach kann die »stimulierende Wirkung auf die öffentliche Diskussion ... längerfristig die Aufmerksamkeit von Fachöffentlichkeiten und Massenmedien« auf das jeweilige Thema lenken. Die Enquete-Kommission selbst kann die Impulse der Öffentlichkeit in ihre Arbeit integrieren. Laut Ismayr (2012) hängt der Grad dieses Zusammenspiels von der Bereitschaft der Enquete-Kommission ab, transparent zu agieren, in Lernprozesse einzutreten und Anregungen der Öffentlichkeit aufzunehmen. Demnach ist es auch Aufgabe von Enquete-Kommissionen (und des Deutschen Bundestages insgesamt), die Aufmerksamkeit auf Problemlagen, Herausforderungen und Gestaltungsoptionen zu lenken, um so frühzeitig auch das Verantwortungsbewusstsein und die Handlungsbereitschaft in der Gesellschaft zu wecken.

Brown et al. (2006, S. 104) schlussfolgern mit Bezug auf Ismayr (1996, S. 41), dass die meisten Enquete-Kommissionen die öffentliche Resonanz »ausdrücklich berücksichtigen und sich verstärkt um einen Bezug zur interessierten Öffentlichkeit bemühen«. Dabei ist der Bundestag auch in seiner Kommunikationsfunktion gefragt. Mit Bezug auf Beck (1988, S. 256 ff.) stellt Ismayr (2012, S. 428) heraus, dass es auch darum geht, »an exponierter Stelle ... zur Fortentwicklung der demokratischen politischen Kultur beizutragen und im Gespräch mit betroffenen und engagierten Bürgern Verständnis dafür zu entwickeln, wo die Gestaltungschancen und die Notwendigkeiten staatlicher Politik liegen und wo Verbände,

47 http://www.bundestag.de/internetenquete/

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Wirtschaft, Wissenschaft und Bürger Verantwortung tragen und herausgefordert sind, die Folgen ihres Handelns im Kontext vernetzter Problemlagen zu beurteilen«.

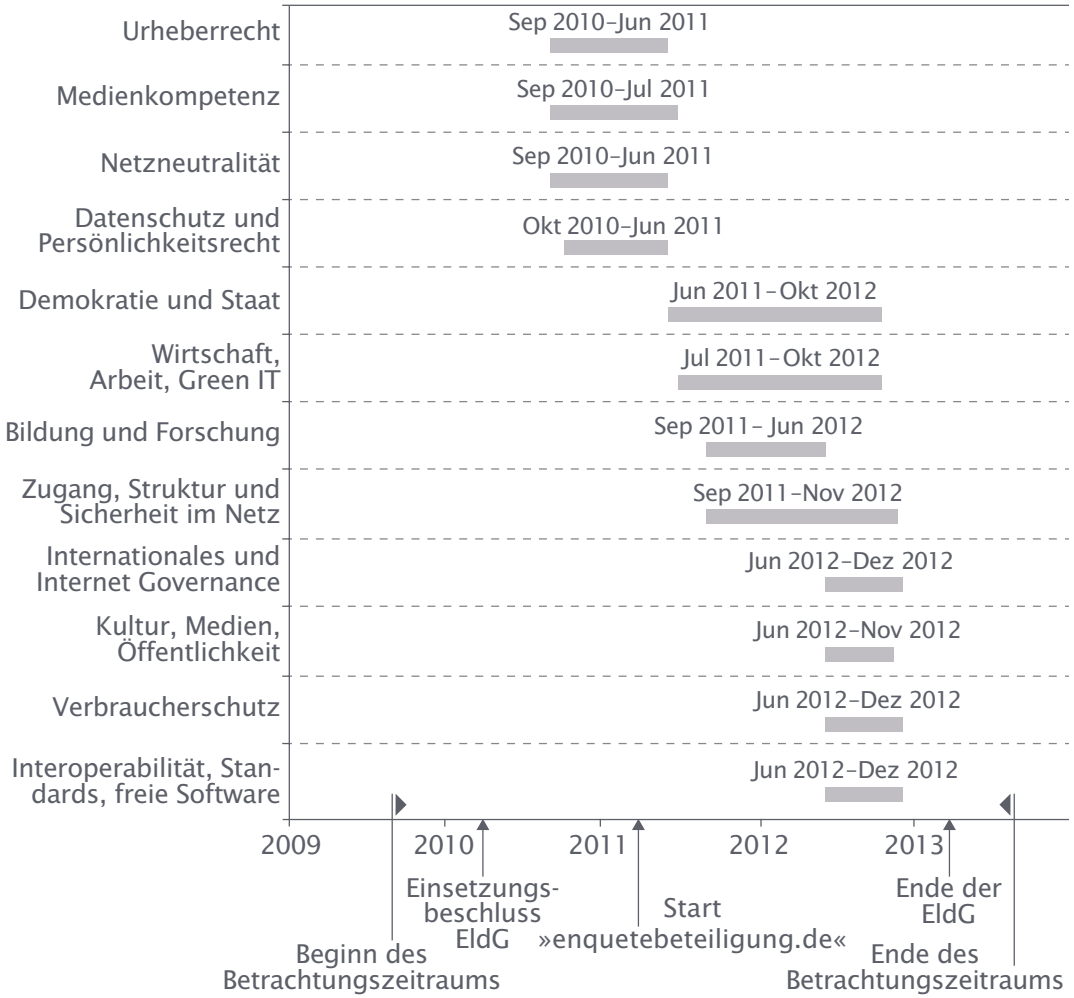
Themenspektrum und Arbeitsprozess der Internet-Enquete 1.2

Die Enquete-Kommission »Internet und digitale Gesellschaft« setzte sich aus 17 Bundestagsmitgliedern und 17 externen Sachverständigen aus den Bereichen Wirtschaft, Forschung, Kultur und Medien zusammen. Eine Beteiligung der Öffentlichkeit war bereits im Einsetzungsbeschluss vorgesehen, die Bevölkerung konnte sich als 18. Sachverständige beteiligen, eigene Vorschläge einbringen und mitberaten.

Der Deutsche Bundestag beauftragte die Enquete-Kommission mit der Untersuchung der sechs Betätigungsfelder Kultur und Medien, Wirtschaft und Umwelt, Bildung und Forschung, Verbraucherschutz, Recht und Innen sowie Gesellschaft und Demokratie (CDU/CSU et al. 2010, S. 2 f.). Laut Einsetzungsbeschluss war ein Abschluss der Arbeiten bis zum Sommer 2012 geplant. Da dieses Ziel nicht erreicht werden konnte, verlängerte sich die Schlussphase der Internet-Enquete bis in das erste Quartal des Jahres 2013. Nach der konstituierenden Sitzung und der ersten Klausur legte die Enquete-Kommission zwölf Projektgruppen fest, die die Themen innerhalb der Betätigungsfelder bündelten und priorisierten (Internet-Enquete 2011, S. 3). Vier Projektgruppen nahmen kurz nach der Konstituierung der Enquete ihre Arbeit auf: Netzneutralität, Datenschutz und Persönlichkeitsrechte, Urheberrecht sowie Medienkompetenz. Etwa ein Jahr später folgten die Projektgruppen Demokratie und Staat, Zugang, Struktur und Sicherheit im Netz, Bildung und Forschung sowie Wirtschaft, Arbeit, Green IT. Im Juni 2012 begannen die letzten vier Projektgruppen ihre Arbeit: Internationales und Internet Governance, Kultur, Medien und Öffentlichkeit, Verbraucherschutz sowie Interoperabilität, Standards, freie Software (Abb. III.1).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abb. III.1 Überblick über die Projektgruppen der Internet-Enquete



Eigene Darstellung

Die Projektgruppen formulierten zu Beginn ihrer Arbeit inhaltliche Schwerpunkte und das Arbeitsprogramm. Die Projektgruppenarbeit bestand anschließend typischerweise aus zwei Arbeitsschritten. Zunächst wurde der Status quo der jeweiligen inhaltlichen Schwerpunkte aufgearbeitet und wertneutral formuliert. Daran anschließend wurden konsensfähige Handlungsempfehlungen abgeleitet. Parallel stattfindende Fachgespräche und die Beiträge aus der Bevölkerung unterstützten die Arbeiten und Entscheidungsprozesse der Projektgruppen. Das gemeinsame Verfassen von Dokumenten fand teilweise online statt (Internet-Enquete 2011, S. 3).

Zu Beginn ihrer Arbeit setzte die Enquete-Kommission eine eigene Arbeitsgruppe ein, um ihrem Anspruch auf mehr Bürgerbeteiligung an parlamentarischen Prozessen mithilfe einer Onlinebeteiligungsplattform nachzukommen. Die Arbeitsgruppe bestand nicht nur aus Kommissionsmitgliedern, sondern auch aus Mitgliedern der Bundestagsverwaltung und in den Fraktionen Tätigen (Internet-Enquete 2013a, S. 9). Eine regelmäßige und umfangreiche Dokumentation bzw. Bereitstellung von Informationen des Arbeitsprozesses der Kommission bildete die Basis, um so eine Verbindung zur interessierten Öffentlichkeit herzustellen

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

und eine aktive Beteiligung an Entscheidungsfindungsprozessen vorzubereiten und zu ermöglichen.

Online-Bürgerbeteiligung als Experimentierfeld 1.3

Bereits der am 4. März 2010 einstimmig vom Deutschen Bundestag angenommene Einsetzungsbeschluss enthielt einen für die parlamentarische Arbeit bis dato neuartigen Auftrag (CDU/CSU et al. 2010, S. 4): »Die Enquete-Kommission bezieht die Öffentlichkeit in besonderem Maße in ihre Arbeit mit ein. Über die Arbeit der Kommission wird regelmäßig und so transparent wie möglich auf der Internetseite des Deutschen Bundestages informiert. Dort werden zudem Beteiligungsmöglichkeiten angeboten, die Anregungen aus der Öffentlichkeit in geeigneter Weise in der Arbeit der Kommission einfließen lassen können.«

Die Internet-Enquete setzte diese Aufgabe durch ein breites Spektrum an Maßnahmen um und betonte dabei den experimentellen Charakter, das »Experimentierfeld Enquete« (Hillmans-Weis 2012). Mit der Arbeit der Internet-Enquete wurde Neuland auf dem Feld der Online-Bürgerbeteiligung des Deutschen Bundestages betreten. Im Schlussbericht heißt es (Internet-Enquete 2013a, S. 7): »Die Absicht ... zog sich wie ein roter Faden durch die Laufzeit der Kommission.« Die Kommission überschritt »bei der Erkundung neuer Kommunikationsformen und neuer Wege politischer Willensbildung ... bislang bewährte Grenzen«.

Rückblickend beschreibt der Vorsitzende der Enquete-Kommission, Axel E. Fischer, die Neuartigkeit des Vorgehens in seinem Vorwort zum Schlussbericht (Internet-Enquete 2013a, S. 4): »Die Enquete-Kommission ›Internet und digitale Gesellschaft‹ ist in vielen Bereichen von den herkömmlichen Pfaden politischer Usancen abgewichen. Sie hat sich nicht nur als erstes parlamentarisches Gremium knapp drei Jahre mit den Folgen und Auswirkungen der Digitalisierung auf unsere Gesellschaft beschäftigt, sondern ist auf der Suche nach neuen Formen des politischen Diskurses selbst zum Experimentierfeld geworden.« Die Umsetzung des Transparenzgrundsatzes wird im Schlussbericht durch folgende Herangehensweisen belegt:

- öffentliche Sitzungen der Enquete-Kommission mit zeitgleicher oder zeitversetzter Übertragung als Stream im Internet, teils auch im Web-TV des Deutschen Bundestages (Internet-Enquete 2013a, S. 7);
- neue Organisationsformen und Organisation der Arbeit in zwölf Projektgruppen (Internet-Enquete 2013a, S. 4);
- erstmalige Veröffentlichung von Arbeitspapieren durch ein Gremium des Deutschen Bundestages in der Arbeitsphase – diese Dokumente waren »intern zwischen den Fraktionen abgestimmt, aber noch nicht von der Kommission insgesamt verabschiedet« (Internet-Enquete 2013a, S. 10);
- tagesaktuelle, von einer Onlineredakteurin des Sekretariates betreute Dokumentation der Aktivitäten unter www.internetenquete.de, einer Microsite von www.bundestag.de (Abb. III.2), hier waren zu finden:
  - Ankündigungen und Termine,

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Videos der öffentlichen Sitzungen und Fachgespräche,
- Protokolle und Tagesordnungen sowie
- Berichte über die Arbeit der Projektgruppen und aus fast allen 179 Projektgruppensitzungen (Themen, Konfliktlinien) in einem eigenen Dokumentationsbereich der jeweiligen Projektgruppe (Internet-Enquete 2013a, S. 7).

Als Instrumente für das Einbeziehen von Anregungen der Öffentlichkeit wurden eingerichtet:

> In der ersten Phase der Arbeit der Internet-Enquete gab es ein Onlineforum auf der Microsite des Deutschen Bundestages zur Internet-Enquete, das im Schlussbericht als »Platz für Austausch und direkten Kontakt zwischen Kommission und Öffentlichkeit« bezeichnet wird (Internet-Enquete 2013a, S. 7).

> Ab Februar 2011 bestand eine Beteiligungsplattform unter www.enquetebeteiligung.de zur Onlinebeteiligung auf Basis der Open-Source-Software Adhocracy. Die Software wurde an die Anforderungen der Internet-Enquete angepasst. Enquetebeteiligung.de war ein gemeinsames Projekt von Liquid Democracy e. V. und der Internet-Enquete. An der Einrichtung arbeiteten bei Liquid Democracy e. V. teilweise bis zu 15 Personen ehrenamtlich (Internet-Enquete 2013a, S. 9). Die Kosten für enquetebeteiligung.de wurden aufgrund eines Beschlusses des Ältestenrates des Deutschen Bundestages vom 27. Januar 2011 nicht vom Bundestag übernommen (Simon et al. 2011, S. 1). Sie wurden von einzelnen Sachverständigen und dem Liquid Democracy e. V. getragen.

Die Microsite der Internet-Enquete wurde vom Deutschen Bundestag mit Stand vom 12. Dezember 2013 archiviert. Auch die Beteiligungsplattform ist als Archiv weiterhin abrufbar unter der nicht zum Bundestag gehörenden Domain www.enquetebeteiligung.de. Inhaltlich verantwortlich ist Liquid Democracy. Die Open-Source-Software Adhocracy ist, gemäß der Erläuterung von Liquid Democracy, als »kooperatives Diskurs-, Texterarbeitungs-, Delegations- und Abstimmungswerkzeug« konzipiert, das eine gemeinsame Entscheidungsfindung mit vielen Teilnehmenden auch über räumliche und zeitliche Distanzen hinweg ermöglicht.[48] Die freie Lizenz erlaubt eine Anpassung und Weiterentwicklung des Systems, um den jeweiligen Anwendungsbereichen gerecht zu werden. Liquid Democracy geht davon aus, dass keine aktive Moderation der Diskussionen nötig ist, da sich diese »durch die Softwarearchitektur und die Anwendung ... in einem Bottom-Up-Prozess wie von selbst« strukturieren.[49]
Mit zwei weiteren Onlineformaten kombinierte die Internet-Enquete Informations- und Dialogelemente:

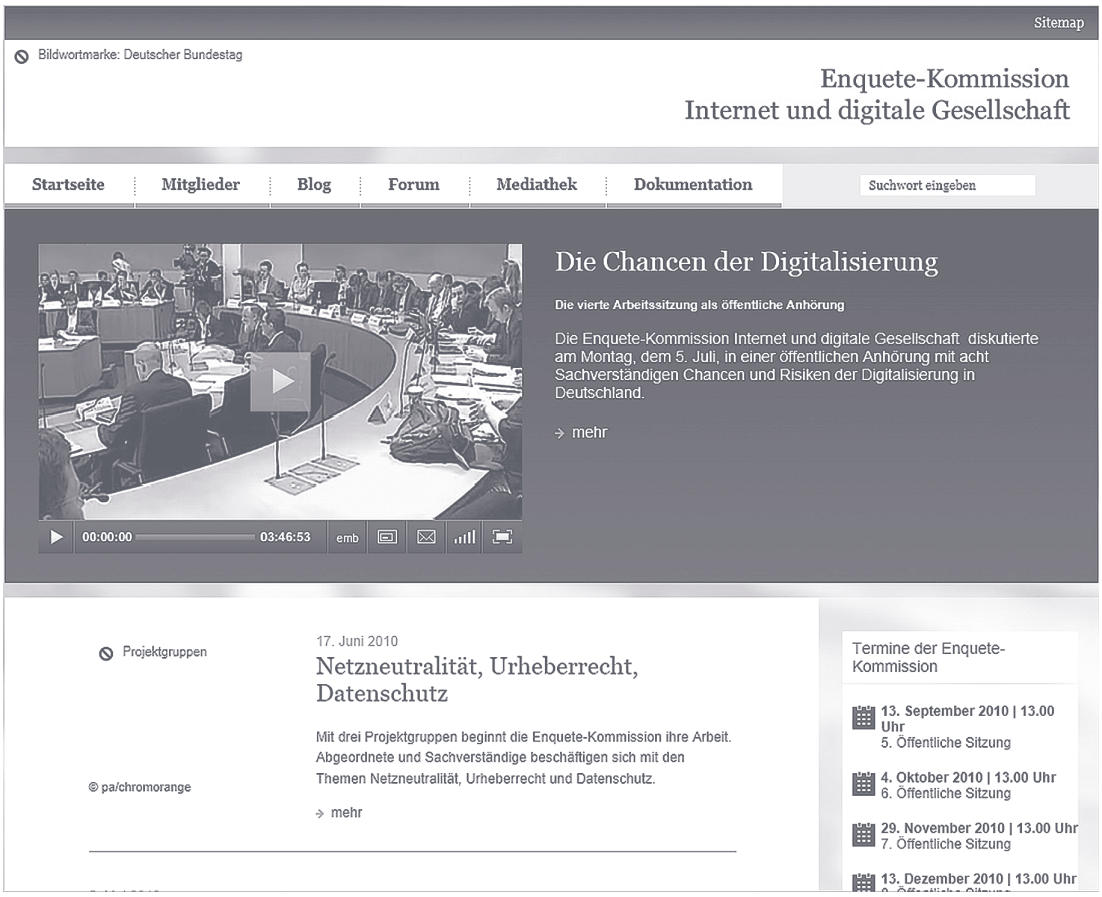
> ein Weblog, in dem die Mitglieder der Internet-Enquete Beiträge veröffentlichten; diese Beiträge konnten öffentlich kommentiert werden, wodurch Informations- und Dialogelemente kombiniert wurden. Das Weblog war Teil der Microsite der Internet-Enquete. Es ist, wie das Onlineforum, der ersten Arbeitsphase der Arbeit der Internet-Enquete zuzuordnen.

48 https://liqd.net/de/software (6.9.2016)
49 https://liqd.net/de/software (6.9.2016)

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

> Mit Kurznachrichten auf Twitter berichtete die Onlineredakteurin z. B. direkt über den Ablauf der Kommissionssitzungen und antwortete auf Fragen, die während der Sitzungen via Twitter gestellt wurden.

Abb. III.2 Dokumentation auf www.internetenquete.de



Quelle: http://web.archive.org/web/20100709101639 (29.4.2014)

Kennzahlen zur Nutzung der Microsite www.internetenquete.de

Die Zahl der Zugriffe für alle Dokumente betrug durchschnittlich ca. 20.000 pro Monat und überstieg somit meistens die Nachfrage nach vergleichbaren Informationen anderer Ausschüsse des Deutschen Bundestages. Die Mediathek der Microsite bot die Möglichkeit, Sitzungen im Livestream zu verfolgen oder im Nachhinein als Video-on-Demand zu sehen. Laut Enquete-Kommission wurden die Videos insgesamt rund 63.400-mal abgerufen, Statistiken zur Nutzung der Liveübertragungen stehen nicht zur Verfügung (Internet-Enquete 2013a, S. 9).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Zum Vergleich: Kennzahlen zur Nutzung von www.bundestag.de

Die Website des Deutschen Bundestages erfasste für das zweite Halbjahr 2015 monatlich über 3 Mio. Seitenaufrufe bei gut 750.000 Besuchen. Pro Person wurden dabei durchschnittlich fast 4,4 Seitenaufrufe registriert.

Quelle: persönliche Mitteilung der Bundestagsverwaltung vom 28.1.2016

Kennzahlen zur Nutzung der Beteiligungsplattform enquetebeteiligung.de

Für den Zeitraum ab Dezember 2011 bis zum Ende der Internet-Enquete im Jahr 2013 konnten Kennzahlen zur Nutzung der Beteiligungsplattform ausgewertet werden. Dabei wurden keine Daten berücksichtigt, die Rückschlüsse auf einzelne Personen zuließen. Die Zahl der Besuche auf enquetebeteiligung.de betrug ca. 20.000 pro Monat. Es wurden in diesem Zeitraum ca. 41.000 unterschiedliche Gäste automatisch verzeichnet (der Schlussbericht nennt die Zahl von 30.000 Gästen). 70 % davon riefen das Angebot nur einmal auf, 30 % mehrfach.

Quelle: Logfileanalysen für www.enquetebeteiligung.de, Analyseprogramm Deep Log Analyzer, unterstützt durch Liquid Democracy e. V.

Instrumente der Online-Bürgerbeteiligung der Internet-Enquete 2.

Bürgerbeteiligung in der ersten Arbeitsphase der Internet-Enquete 2.1

Weblog auf der Microsite des Deutschen Bundestages 2.1.1

Das Weblog der Internet-Enquete wurde in die Microsite des Deutschen Bundestages integriert. Kommissionsmitglieder veröffentlichten längere Beiträge zu eigenen Positionen, aber auch zu Entwicklungen innerhalb der Kommission. Diese Beiträge konnten kommentiert werden. Für die Kommentierung war eine Registrierung unter Angabe des Namens und der E-Mail-Adresse erforderlich.[50] Das Blog diente als Werkzeug, um Beiträge der Mitglieder der Enquete-Kommission zum Themen- und Diskussionsspektrum der Internet-Enquete unter einem Dach zu sammeln (Abb. III.3). Damit wurde auch ein Format für den Austausch mit der Öffentlichkeit geschaffen, da diese Blog- sowie Diskussionsbeiträge Dritter kommentiert werden konnten. Außerdem wurde das Blog genutzt, um zur Beteiligung am Forum, an der Plattform enquetebeteiligung.de sowie an einer Blogparade (der Veröffentlichung von Beiträgen zu einem gemeinsamen Thema im jeweils eigenen Blog) aufzurufen.

50 Die Fraktionen bzw. Kommissionsmitglieder nutzten darüber hinaus auch eigene Blogs. Die FDP-Bundestagsfraktion beispielsweise berichtete im Blog Open Enquete (http://openenquete.wordpress.com) speziell zu diesem Themenfeld.

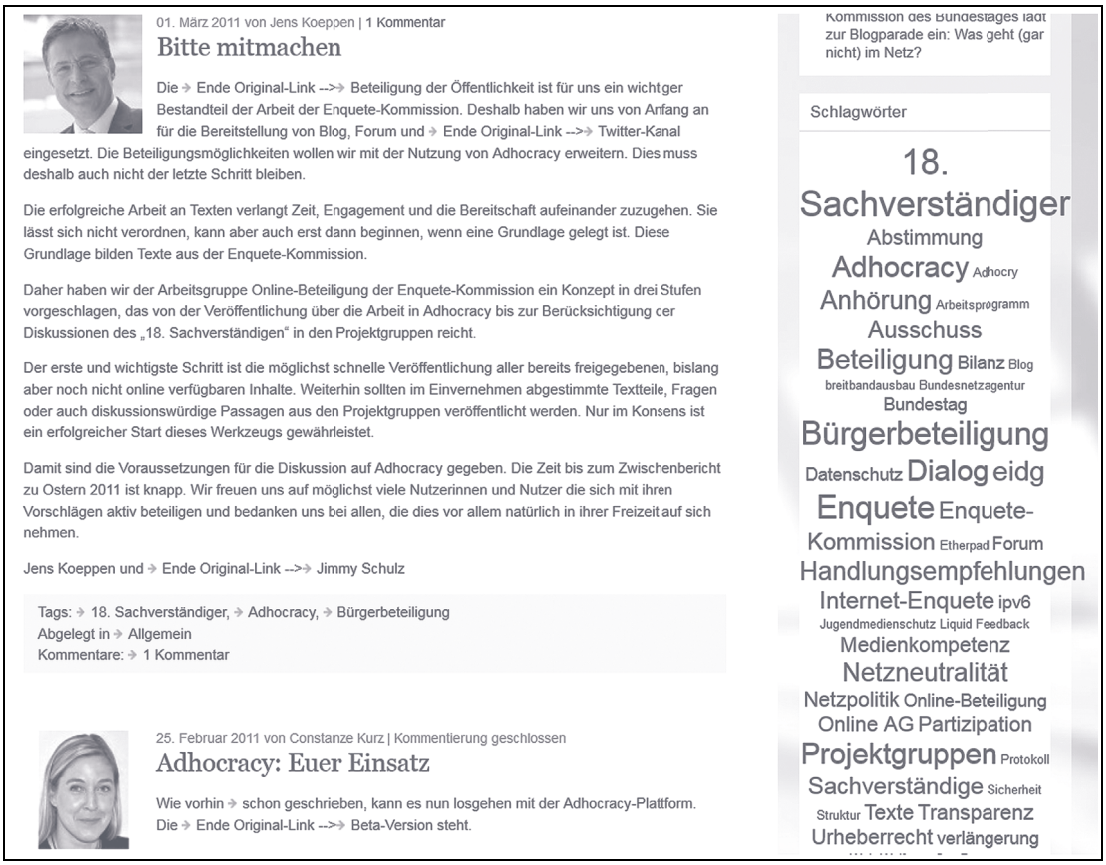
Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Das Blog erfüllte somit eine Informations- und eine Dialogfunktion, aber keine Beteiligungsfunktion.

Insgesamt verfassten 14 Mitglieder der Internet-Enquete, genau 7 Abgeordnete und 7 Sachverständige, 47 Blogbeiträge; davon entfielen 22 Beiträge zu gleichen Teilen auf den Vorsitzenden der Internet-Enquete, den Abgeordneten Axel E. Fischer, und die Sachverständige Constanze Kurz. Viele Abgeordnete und Sachverständige veröffentlichten nur einen oder zwei Beiträge.

Für 31 Blogbeiträge gab es jeweils 1 bis 55 Kommentare (Tab. III.1). Diese bezogen sich vor allem auf diejenigen Blogbeiträge, die die Diskussion zum Beteiligungswerkzeug (später enquetebeteiligung.de) zum Gegenstand hatten, sowie auf inhaltliche Thesen und Überlegungen der Mitglieder der Internet-Enquete. In den Kommentaren wurden unterschiedliche Meinungen artikuliert und Kontroversen ausgetragen, wobei immer ein Bezug zur Arbeit der Kommission gegeben war.

Abb. III.3 Beispiel für einen Beitrag im Blog der Internet-Enquete



Quelle: http://blog.internetenquete.de

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tab. III.1 Beiträge und Anzahl der Kommentare im Blog der Internet-Enquete

Blogbeitrag	Veröffent-lichungs-datum	Anzahl der Kommentare (n = 255)
Anpfiff für den Enquete-Blog	29.6.2010	7
Netzneutralität: erster Aufschlag der Enquete-Kommission »Internet und digitale Gesellschaft«	2.7.2010	2
Anhörung der Enquete zeigt Freiheit und Eigen-dynamik des Netzes	5.7.2010	3
Sitzung der Arbeitsgruppe Web	8.7.2010	13
Kurzprotokoll der Anhörung vom 7. Juli 2010	9.8.2010	1
Zur Gründung der Initiative »Pro Netzneutralität«	11.8.2010	23
Medienkompetenz – Schlüsselthema der Wissens-gesellschaft	12.8.2010	10
Die deutsche Jugend ist online!	14.9.2010	1
Werkzeug zur Beteiligung des 18. Sachverständigen	15.9.2010	29
Gut eingestiegen: Mein Fazit der ersten Monate	15.9.2010	4
Partizipation mit Adhocracy	30.9.2010	22
Das Urheberrecht in der digitalen Gesellschaft	29.10.2010	1
Fragen an die Bundesnetzagentur?	2.11.2010	11
Fragen an den 18. Sachverständigen im Forum der Enquete	5.1.2011	4
Stand des Breitbandausbaus	9.1.2011	5
Onlinebeteiligung der Öffentlichkeit: Beschlussvorlage Werkzeug und Verfahren	17.2.2011	2
Experiment: Sachverstand aus der Crowd?	18.2.2011	5
Erklärung zur Abstimmung	21.2.2011	55
Stellt Union Adhocracy erneut infrage?	22.2.2011	4
Rechtliche Prüfung zu Adhocracy	24.2.2011	11
Die Onlinebeteiligung kann endlich starten!	25.2.2011	3
Bitte mitmachen	1.3.2011	1
Echte Beteiligung statt unverbindlicher Anhörung	10.3.2011	3
Abstimmung zum Thema Urheberrecht	19.5.2011	1
»Zugang, Struktur und Sicherheit im Netz« – Vorschläge für das Arbeitsprogramm gesucht	12.8.2011	1
Das Thema Internet dauerhaft im Bundestag etablieren	8.2.2012	1
Ausschuss für Netzpolitik im Anschluss an die Enquete	8.2.2012	6

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Blogbeitrag	Veröffent-lichungs-datum	Anzahl der Kommentare (n = 255)
Wie die Union die ungeliebte Internet-Enquête absägen will	9.2.2012	12
Expertenanhörung IPv6	28.4.2012	4
Enquete-Kommission des Bundestages lädt zur Blogparade ein: Was geht (gar nicht) im Netz?	29.10.2012	9
Die Zukunft hat begonnen	19.4.2013	0

Eigene Zusammenstellung

Die Kommentare aus dem Kreis der Enquete-Mitglieder und der Öffentlichkeit gingen in der Regel zeitnah, teils innerhalb weniger Minuten ein. Es waren häufig spontane Reaktionen, die die eigene Meinung zu einem Vorgang oder zu einem Thema direkt spiegelten. Das Blog war das einzige Instrument der Internet-Enquete, bei dem die Moderierenden Kommentare löschten, wenn in diesen gegen die veröffentlichten Regeln (Netiquette) verstoßen wurde.[51]

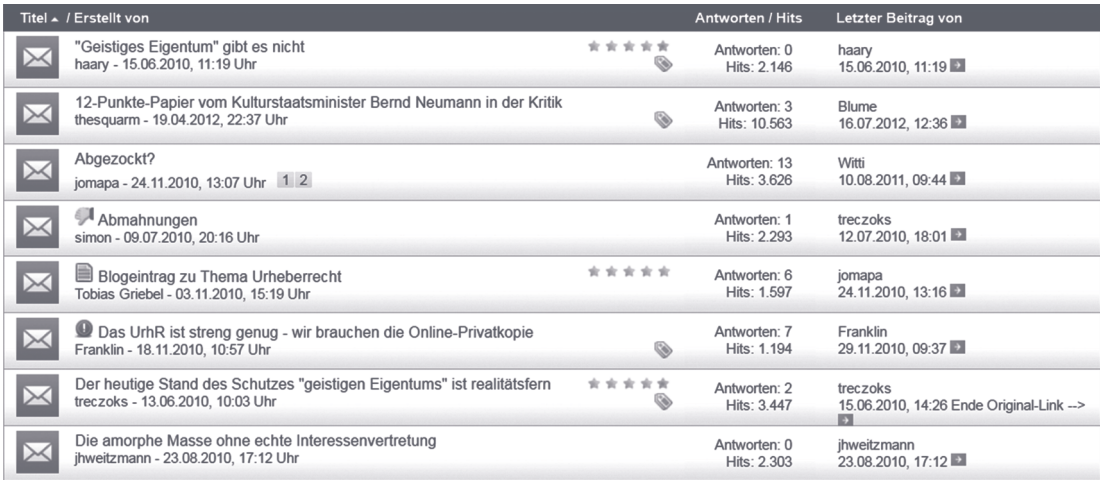
Online-Bürgerbeteiligung am Beispiel des Onlineforums der Microsite des Bundestages 2.1.2

Als Vorläufer der Beteiligungsplattform wurde auf www.internetenquete.de ein Onlineforum eingerichtet, das den direkten Kontakt zwischen der Kommission und der Öffentlichkeit ermöglichen sollte und zum Verfassen eigener Diskussionsthemen und -beiträge aufrief (Internet-Enquete 2013a, S. 7). Das Forum basierte auf der Softwarelösung vBulletin, einem Werkzeug, das allen Ausschüssen und Gremien des Deutschen Bundestages zur Verfügung steht (Abb. III.4). Beiträge im Forum der Internet-Enquete konnten auf Wunsch der Teilnehmenden gelöscht oder geändert werden.
Insgesamt wurden sechs Teilforen im Onlineforum der Enquete-Kommission eingerichtet, deren Themen sich am Arbeitsprogramm der Internet-Enquete in diesem Zeitraum orientierten: das erste für die Einreichung von Fragen für die öffentliche Anhörung »Auswirkungen der Digitalisierung auf unsere Gesellschaft – Bestandsaufnahme und Zukunftsaussichten« im Juli 2010, fünf weitere für die ersten vier Projektgruppen Datenschutz und Persönlichkeitsrechte, Medienkompetenz, Urheberrecht und Netzneutralität sowie für das Querschnittsthema »Wie verändert das Internet unser Leben?«. Die Projektgruppen Urheberrecht und Medienkompetenz veröffentlichten 34 bzw. 33 neue Themen. Mit 116 bzw. 79 Diskussionsbeiträgen wiesen diese Projektgruppen auch die jeweils höchste Beteiligung auf.

51 Weitere Analysen zum Weblog sowie zum Forum enthält die Vorstudie (TAB 2014).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abb. III.4 Onlineforum der Internet-Enquete, hier Teilforum der Projektgruppe Urheberrecht (Ausschnitt)



Quelle: http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2944&id=1223

Die Zahl der neuen Themen steht zwar für eine insgesamt hohe Resonanz. Allerdings erreichten kleinere Teilforen eine höhere Rate an Diskussionsbeiträgen pro Thema, das Teilforum »Fragen an die Projektgruppe Datenschutz« erreichte sogar bei 5 Themeneinträgen 65 Diskussionsbeiträge. Dies entspricht einem Verhältnis von 13 Diskussionsbeiträgen pro Eintrag. Mit mehr als 4 Diskussionsbeiträgen pro Thema folgen auch zwei weitere im Gesamtverhältnis kleinere Teilforen: »Datenschutz und Persönlichkeitsrechte« sowie »Wie verändert das Internet unser Leben?«. Positiv zu bewerten ist die hohe Zahl der Seitenaufrufe. Pro Diskussionsstrang wurden stets über 1.000 Seitenaufrufe (Hits) verzeichnet, teilweise wurden sogar mehr als 10.000 Hits erreicht.

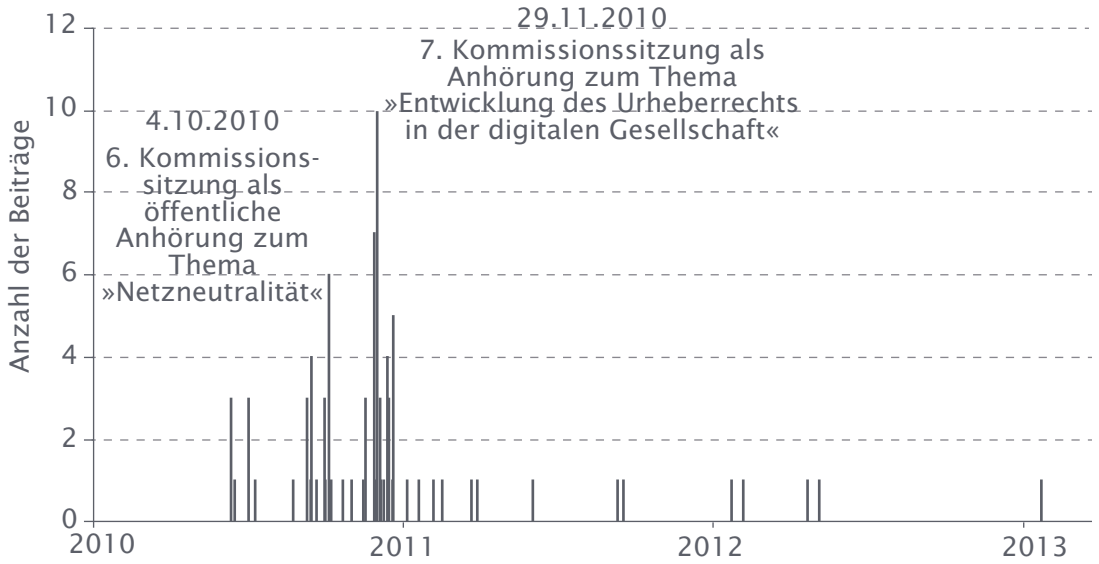
Da das Forum der Enquete-Kommission als Vorläufer zur Beteiligungsplattform genutzt wurde, lassen sich im Zeitraum zwischen der zweiten Hälfte des Jahres 2010 und dem Beginn des Jahres 2011 die meisten Beiträge zählen (Abb. III.5). Die Grafik ergibt am Beispiel der neu eingestellten Themen auch Hinweise, dass die Onlinebeteiligung bei aktuellen Themen zahlenmäßig ansteigt.

Die Beiträge im Forum zeichnen sich in der Regel durch Sachbezug und Dialogorientierung aus, so die Ergebnisse der Inhaltsanalyse zur Projektgruppe Datenschutz, Persönlichkeitsrechte. In der Mehrheit der Beiträge wird deutlich, dass die Nutzenden die Beiträge zunächst lasen und daraufhin ihre Beiträge formulierten. Die Gedanken vorheriger Beiträge wurden aufgenommen und ergänzt. Reaktionen, die indirekt Bezug auf Beiträge anderer nahmen, wurden durch Formulierungen wie: »Da kann ich mich nur anschließen«, oder: »Viele der genannten Ideen sind grundsätzlich schön und gut ...« eingeleitet. Direkte Reaktionen beginnen entweder mit einem Zitat aus einem vorangegangenen Beitrag oder enthalten direkte Ansprachen. Die Möglichkeit, Zitate einzufügen, verwendeten die Nutzenden häufig, da so der inhaltliche Bezug zum entsprechenden Beitrag leicht herzustellen war.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Da Beiträge in einem Onlineforum in chronologischer Reihenfolge veröffentlicht werden, wird das Verfolgen von Diskussionssträngen teils durch zwischengeschaltete, nicht zum Austausch gehörende Beiträge erschwert. Mit dem Start der Plattform und den dortigen erweiterten Beteiligungsmöglichkeiten (Kap. III.2.2) verlor das Forum, wie die Abbildung III.5 zeigt, weitgehend seine Bedeutung.

Abb. III.5 Beiträge im Onlineforum der Internet-Enquete im Zeitverlauf



n = 110

Eigene Darstellung, ohne gelöschte Beiträge des Forums

Bewertung des Blogs und des Onlineforums (erste Arbeitsphase) 2.1.3

Das Blog der Internet-Enquete diente der Information der Öffentlichkeit und sollte den Dialog mit Mitgliedern der Enquete-Kommission befördern. Die Bewertung des Blogs basiert auf dem in Kapitel II.6.2 ausführlich dargestellten Bewertungsschema (Weinhardt et al. 2015). Aufgrund der Dialogfunktion des Blogs wurden einzelne Aspekte wie Kommunikationswege oder Dokumentation und Auswertung der Beiträge sowie »Anbindung an die parlamentarische Arbeit« nicht bewertet.

Das Blog erhält für das Kriterium »Gebrauchstauglichkeit« gute Bewertungen. Die Kontaktaufnahme mit den Blogbetreibenden wurde per E-Mail ermöglicht. Die Gestaltung war gelungen und Visualisierungen (z.B. Anzahl der Kommentare) erhöhten die Nutzbarkeit des Blogs.

Das Kriterium »Repräsentativität und Inklusivität« bestätigt den guten Gesamteindruck. Mitteilungen des Deutschen Bundestages und die Onlineredakteurin des Enquete-Sekretariats wiesen via Twitterkanal der Internet-Enquete auf das Blog hin. Die Kriterien des Aspekts der Barrierefreiheit sind überdurchschnittlich gut erfüllt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

In Bezug auf eine transparente Darstellung der Nutzungsbedingungen sowie die Dokumentation der Blogbeiträge werden gute Ergebnisse erreicht. Die Nutzungsbedingungen befanden sich unter der Rubrik »Netiquette« und waren verständlich formuliert. Das gesamte Blog ist im Internet dokumentiert und kann auch nach Beendigung der Internet-Enquete eingesehen werden. Verbesserungspotenzial besteht für den Kommentarbereich. Die Antworten von Kommissionsmitgliedern auf Kommentare von Bürgern hätten für eine höhere Transparenz zusätzlich farblich gekennzeichnet werden sollen.

Die Bewertung des Forums[52] der Internet-Enquete ergibt: Das Onlineforum wurde in die Microsite des Deutschen Bundestages gut integriert und konnte über den Menüpunkt »Bürgerbeteiligung« aufgerufen werden. Die Aspekte Kommunikationswege und Kontaktaufnahme des Kriteriums »Gebrauchstauglichkeit« werden gut bewertet. Das Forum bot Registrierten die Möglichkeit, automatische Benachrichtigungen je nach persönlichem Bedarf z.B. für neue Themenbeiträge oder Anfragen zu abonnieren. Bei jeder Anmeldung wurden aktuelle Benachrichtigungen in einer sogenannten Willkommensbox angezeigt. Positiv zu bewerten ist auch, dass registrierte Personen private Nachrichten untereinander versenden oder Freundschaftsanfragen stellen konnten. Die direkte Kontaktaufnahme zu den Plattformverantwortlichen war per E-Mail möglich.

Die Bedienbarkeit für mobile Endgeräte, auch Teil der Bewertung der »Gebrauchstauglichkeit«, kann verbessert werden: Die Nutzung des Forums bzw. der Softwarelösung vBulletin war über mobile Endgeräte nur schwer möglich, da sich das Layout des Forums nicht an unterschiedliche Bildschirmgrößen anpasste. In der Folge wurde der Inhalt auf kleinen Bildschirmen unzureichend dargestellt und die Schrift war nicht gut lesbar. Die Aspekte Visualisierungen, Gestaltung und leichte Anwendbarkeit des Kriteriums »Gebrauchstauglichkeit« können insgesamt als gut bewertet werden. Allerdings wurde erst nach der Registrierung deutlich, welchen Status das Projekt besaß oder wie hoch die Zahl der Teilnehmenden war, z.B. die Anzahl der registrierten Personen. Positiv zu bewerten ist hingegen, dass die Diskussionsbeiträge sortiert werden konnten, beispielsweise nach dem Erstelldatum des Beitrags, nach der Anzahl der Seitenaufrufe oder nach den Beitragsbewertungen. Über den Menüpunkt »Heutige Beiträge des Forums« wurden die jeweils aktuellsten Beiträge auf einen Blick angezeigt. Registrierte Personen erhielten die Möglichkeit, Diskussionsbeiträge zu bewerten, sodass die Beiträge eine höhere Aufmerksamkeit erlangten. Darüber hinaus bestand die Möglichkeit, den Titel der Beiträge mit Symbolen zu versehen. Eine leichte Anwendbarkeit wurde auch durch gute Suchmöglichkeiten gewährleistet.

Das Kriterium »Repräsentativität und Inklusivität« wird mit Bezug zur Öffentlichkeitsarbeit ernst genommen. Auch die Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages informierte mit Pressemitteilungen über das Onlineforum. Die Anforderung Barrierefreiheit ist überdurchschnittlich erfüllt.

Bezüglich des Kriteriums »Transparenz des Prozesses und Anbindung an die parlamentarische Arbeit« erreicht das Forum der Internet-Enquete gute Bewertungen. Ziele und Prozess des Verfahrens sowie der Ablauf und der Umgang mit den Ergebnissen wurden in dem Menüpunkt »Bürgerbeteiligung« dargestellt. Die Nutzungsbedingungen sowie die unterschiedlichen Berechtigungstypen waren umfassend und verständlich beschrieben. Die Diskussionsbeiträge des Onlineforums wurden von der Internet-Enquete gesichtet und flossen

52 Die Bewertung erfolgte anhand der archivierten Website der Internet-Enquete.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

in die Arbeit der Projektgruppen oder in öffentliche Fachgespräche ein. Allerdings waren nur die Diskussionsbeiträge des Teilforums »Urheberrecht« auch nach Beendigung der Enquete-Kommission öffentlich einsehbar. Die Anforderungen des Kriteriums »Identitätsschutz« wurden erfüllt.

Resümee der Bürgerbeteiligung in der ersten Arbeitsphase der Internet-Enquete 2.1.4

Die Internet-Enquete erstellte kurze Zeit nach ihrer Konstituierung mit Weblog und Internetforum erste Angebote zur Bürgerbeteiligung. Mit der Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf andere Formate verloren beide Werkzeuge an Bedeutung für die Online-Bürgerbeteiligung. Die beiden Formate waren durch unterschiedliche Merkmale gekennzeichnet: Über das Weblog wurden Artikel von Mitgliedern der Internet-Enquete veröffentlicht und durch die Teilnehmenden häufig sogar zeitnah kommentiert. Die Mitglieder der Internet-Enquete stellten einerseits ihre Arbeit vor, andererseits nutzten sie das Forum auch, um auf unterschiedliche Positionen einzugehen. Das Weblog bot durch die Zusammenführung der Beiträge von Kommissionsmitgliedern und durch eine ausführliche Darstellung einen guten ersten Einblick in die Arbeit der Kommission. Die Bürgerinnen und Bürger erhielten hier die Möglichkeit, direkt auf die Beiträge und Positionen der Kommissionsmitglieder einzugehen.

Die Kommissionsmitglieder nutzten das Blog in unterschiedlichem Umfang. Es ist davon auszugehen, dass ein stärkeres Engagement auch in weiteren Kommentaren resultiert hätte. Trotzdem bot das Weblog einen Einblick in Arbeitsweisen und Diskussionen und war ein Instrument für Kommissionsmitglieder, die Öffentlichkeit zu informieren und zur Kommentierung einzuladen.

Das Onlineforum rückte einen anderen Ansatz in den Vordergrund. Hier wurde der Bürgerschaft die Möglichkeit eröffnet, selbst eigene Diskussionsthemen zu verfassen und auf Diskussionsbeiträge einzugehen, die nicht von Kommissionsmitgliedern bzw. dem Sekretariat der Internet-Enquete stammten. Registrierte Personen hatten zudem die Möglichkeit, Beiträge zu bewerten. Das Forum war in der ersten Phase der Internet-Enquete als Informations- und Diskussionskanal gefragt. Dies zeigen insbesondere die Seitenaufrufe der Kategorien des Internetforums und die Diskussionen selbst. Verbesserungspotenzial besteht hinsichtlich der Gebrauchstauglichkeit. Die Aktivitäten im Forum spiegeln in ihrem zeitlichen Verlauf wichtige politische Ereignisse bzw. die Resonanz der Kommissionsarbeit in den Medien wider. Offenbar haben solche Ereignisse einen Einfluss auf das Interesse an Online-Bürgerbeteiligung.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bürgerbeteiligung in der zweiten Arbeitsphase der Internet-Enquete: enquetebeteiligung.de 2.2

Enquetebeteiligung.de im Überblick 2.2.1

Enquetebeteiligung.de wurde von der Internet-Enquete in Kooperation mit Liquid Democracy e. V. auf der Basis der Open-Source-Software Adhocracy entwickelt. Eine zentrale Herausforderung bestand darin, die Anwendung an die Bedürfnisse der Internet-Enquete anzupassen, um die »Arbeitsabläufe in der Kommission mit den Erfordernissen der Onlinebeteiligung zu verzahnen« (Internet-Enquete 2013a, S. 9). Die Entscheidung für die Open-Source-Software Adhocracy wurde von einer Arbeitsgruppe aus Mitgliedern der Internet-Enquete sowie Beschäftigten bei den Fraktionen und der Bundestagsverwaltung getroffen (Internet-Enquete 2013a, S. 9).

Ziel von enquetebeteiligung.de war es, die Partizipationsmöglichkeiten am parlamentarischen Prozess in der Arbeit der Internet-Enquete zu stärken. Adressaten der Online-Bürgerbeteiligung waren alle interessierten Personen. Die Rolle der Online-Bürgerbeteiligung der Internet-Enquete wurde unter dem Begriff des 18. Sachverständigen zusammengefasst. Im Verständnis der Internet-Enquete ergänzte die Öffentlichkeit somit die 17 benannten Sachverständigen.

Die Beteiligungsplattform war unter den Domainnamen www.enquetebeteiligung. de und www.demokratie.de erreichbar. Über diese Adressen ist der letzte Stand auch weiterhin einsehbar, aber nicht mehr zu bearbeiten. Die Plattform wurde zum Abschluss des Beteiligungsprozesses eingefroren.

Enquetebeteiligung.de wurde am 24. Februar 2011 – nach einer teils kontrovers geführten Diskussion[53] – freigeschaltet. Die Microsite des Deutschen Bundestages verwies über Links auf das Beteiligungsangebot, auf der Domain www.internetenquete.de wurde sie in der Navigation unter »Bürgerbeteiligung/Adhocracy« geführt.[54]

Enquetebeteiligung.de motivierte »in den ersten Wochen und Monaten« ca. 1.000 Personen, sich mit Vorschlägen, Papieren[55] und Voten zu äußern (Kerchner 2013, S. 44). Das

53 Den Ablauf schildert Harraß (2015, S. 495): Demnach fasste die Enquete-Kommission am 13. September 2010 den einstimmigen Beschluss, ein System zur Online-Bürgerbeteiligung einzusetzen; die Obleute der Enquete-Kommission sprachen sich am 30. September 2010 dafür aus, die Software Adhocracy zu verwenden. »Doch Zweifel der Bundestagsverwaltung an einer adäquaten Kosten-Nutzen-Relation und einem für den Zwischenbericht rechtzeitigen Einsatz sprachen gegen die Implementierung der Plattform. Erst als am 21. Februar 2011 eine fraktionsübergreifende Gruppe aus fünf sachverständigen Kommissionsmitgliedern in Aussicht stellte, die Beteiligungsplattform kostenfrei und zeitnah zu installieren, ging sie wenige Tage danach online«.

54 Katharina Frier-Obad, frühere Onlineredakteurin im Sekretariat der Internet-Enquete, verwies auf die beiden durch Funktion und Außendarstellung uneinheitlichen Internetplattformen auf den Seiten des Deutschen Bundestages und unter enquetebeteiligung.de (nach Schaegner/Bieber 2015, S. 81): »Diese Dualität von Microsite und Plattform war sehr ungünstig. Beides hätte eigentlich ganz eng zusammengehört, fand aber auf zwei verschiedenen Plattformen statt. Das würde ich in Zukunft immer zusammenlegen.«

55 Bei den sogenannten Papieren handelte es sich um Arbeitsergebnisse aus den Projektgruppen der Enquete-Kommission. Genau genommen wurden die Papiere nur von den Kommissionsmitgliedern verfasst, alle Nutzenden von enquetebeteiligung.de konnten sich aber mit Änderungsvorschlägen an der Formulierung beteiligen (Internet-Enquete 2013a, S. 10 f.).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

aktuell im Internet einzusehende Archiv zeigt 3.304 Beteiligte, 494 Vorschläge, 2.353 Kommentare und 14.603 Stimmen (Abb. III.6).

Der Zeitraum vor dem Start der Beteiligungsplattform war konfliktreich. Jimmy Schulz (FDP), Mitglied der Enquete, sprach von der »größte[n] und kontroverseste[n] Debatte« innerhalb der Kommission und bezeichnete die Umsetzung mit Adhocracy als »steinigen Weg« (Schulz 2015a, S. 445 u. 447). Resultat dieser Kontroverse war unter anderem, dass enquetebeteiligung.de nur ehrenamtlich, teils durch Spenden unterstützt, aufgebaut werden konnte. Dabei wurde dennoch den Anforderungen der Internet-Enquete bzw. des Deutschen Bundestages Rechnung getragen. Die technische Umsetzung wurde in der Enquete-Kommission insbesondere bezüglich der Anonymität der Teilnehmenden diskutiert. So beschloss die Kommission, dass eine gültige E-Mail-Adresse Voraussetzung für die Anmeldung sein sollte (Schulz 2015a, S. 447 f.).

Die Startseite von enquetebeteiligung.de war überschrieben mit dem Titel »Wissen, Ideen, Expertise für die Politik«. Als Aufgabe der Plattform bzw. des Beteiligungsprozesses wurde das Sammeln von Ideen, Anregungen und Meinungen zur Zukunft der digitalen Gesellschaft benannt. Für die Öffentlichkeit lag ein Wert darin, dass die Enquete-Kommission die Ergebnisse der Online-Bürgerbeteiligung in ihren Berichten dokumentierte und Vorschläge für die Berichte übernahm.

Zum Start im Februar 2011 konnten sich zunächst nur natürliche Personen registrieren, die Ausweisung der Zugehörigkeit zu einer Institution war nicht vorgesehen. Dazu zählten auch die Abgeordneten und Sachverständigen der Internet-Enquete. Diese wurden durch einen sogenannten Badge (eine kleine Grafik, die zur Kennzeichnung verwendet wird) als »MdB« oder »SV« gekennzeichnet. Ab Juni 2011 konnten sich juristische Personen wie Vereine, Stiftungen, Verbände und andere Organisationen über ein Formular oder per E-Mail anmelden, um auf enquetebeteiligung.de ihre Positionen darzulegen. Diese Accounts wurden auf der Plattform mit dem Badge Organisation gekennzeichnet. Diese Kennzeichnungen wurden verhältnismäßig selten vergeben.[56]

Große (2013) sieht die Teilnehmenden als nicht repräsentativ für die Gesamtbevölkerung an. Diese sind »überwiegend männlich, gut gebildet und stark politisch interessiert und engagiert. Die Altersspanne hingegen ist überraschend breit. Mehr als 50 % sind älter als 40 Jahre« (Große 2013, S. 12). An anderer Stelle beschreiben Große et al. (2013, S. 21) die Gruppe als zum großen Teil »wohlhabend, zufrieden und gut gebildet« sowie netzaffin. Diese Einordnung basiert auf einer anonymen Befragung im Dezember 2011, an der sich 150 Personen beteiligten. Dies entspricht 7 % der damals bei der Plattform Registrierten.

56 Es ist davon auszugehen, dass sich Mitglieder von Organisationen zuvor individuell angemeldet hatten.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abb. III.6 Die eingefrorene Beteiligungsplattform enquetebeteiligung.de

Quelle: http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=2944&id=1223

Voraussetzungen für eine aktive Beteiligung auf enquetebeteiligung.de waren sowohl die Registrierung auf der Plattform als auch der Beitritt zu einer oder mehreren Projektgruppen. Nicht registrierte Personen konnten den Prozess jedoch online verfolgen. Der Registrierungsprozess wird im Schlussbericht als »kurz und einfach« beschrieben.[57] Zu jeder Projektgruppe war auf der Plattform eine Liste der Mitglieder einsehbar. In den Mitgliederlisten wurden die sogenannten Screennamen angeführt, das heißt die von den Teilnehmenden individuell gewählten Namen, sowie ggf. die Badges. Die Screennamen auf enquete beteiligung.de unterschieden nach Groß- und Kleinschreibung. In den Mitgliederlisten sind zudem gleichlautende Namen mit geringfügig unterschiedlicher Schreibweise verzeichnet. Es ist davon auszugehen, dass es sich teils um dieselben Teilnehmenden handelt, die sich zweimal registrierten und so doppelt in den Mitgliederlisten erscheinen. Dies hatte im Falle von enquetebeteiligung.de jedoch keinen Einfluss auf die Beteiligungsergebnisse.

Enquetebeteiligung.de wurde nicht moderiert: »Eine Moderation im Vorfeld oder gar eine Zensur der Vorschläge fand nicht statt. Texte, die gegen die Netiquette verstoßen oder strafrechtlich relevant sind, wurden entfernt.«[58] Die Internet-Enquete (2013a, S. 12) stellte dazu im Schlussbericht jedoch fest: »Ein Eingreifen der Moderatoren wurde nicht notwendig.«

57 Zum Zeitpunkt der Untersuchung waren die Formulare für die Registrierung von Personen und Organisationen online nicht abrufbar (http://enquetebeteiligung.de/_pages/about).

58 http://enquetebeteiligung.de/static/about.html (August 2016)

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Herausgeberschaft, Erprobungscharakter und Finanzierung 2.2.2

Im Impressum von enquetebeteiligung.de wurde nicht der Deutsche Bundestag als Herausgeber geführt, sondern Liquid Democracy e. V. Auf der Webseite wird jedoch auf die Kooperation mit dem Deutschen Bundestag und den Experimentiercharakter hingewiesen: »Die Kooperation zwischen dem Deutschen Bundestag und dem Liquid Democracy e. V. zur Ermöglichung von mehr Bürgerbeteiligung im Rahmen der Enquete-Kommission ›Internet und digitale Gesellschaft‹ ist ein Experiment.«[59]

Unter dem Menüpunkt »Über diese Seite/Ehrenamtliche Arbeit« werden die ehrenamtlichen Mitarbeiter des Vereins sowie die Unterstützungsleistungen von Mitgliedern der Internet-Enquete aufgeführt. Unter dem Menüpunkt »Helfer und Unterstützer« wird auf zwei Spenden verwiesen, 20.000 Euro vom ISPRAT Interdisziplinäre Studien zu Politik, Recht, Administration und Technologie e. V. und 500 Euro von einem Mitglied der Internet-Enquete. Auf enquetebeteiligung.de ist außerdem angegeben, dass der Aufbau der Plattform allein aus Mitteln des Liquid Democracy e. V. bzw. durch Spenden finanziert wurde. »Der Verein erhält dafür weder vom Deutschen Bundestag noch von den Parteien finanzielle Unterstützung.«[60]

Unter dem Menüpunkt »ehrenamtliche Arbeit« erfolgt ein Hinweis, dass die Beteiligungsplattform selbst zum Experimentierfeld zählt: »Diese Form der Beteiligung gab es bisher noch nicht und so kann es zu Beginn noch vorkommen, dass nicht alle Abläufe reibungslos klappen. Auch die Software ›Adhocracy‹ befindet sich noch in der Entwicklung und wird ständig ergänzt und erweitert. Sollte es aus einem der beiden Gründe zu Verzögerungen oder Fehlern kommen, so bitten wir, dies zu entschuldigen. Wir freuen uns über Hinweise, wie wir das Angebot verbessern können und hoffen auf viele spannende Diskussionen rund um das Thema Internet und digitale Gesellschaft.«[61]

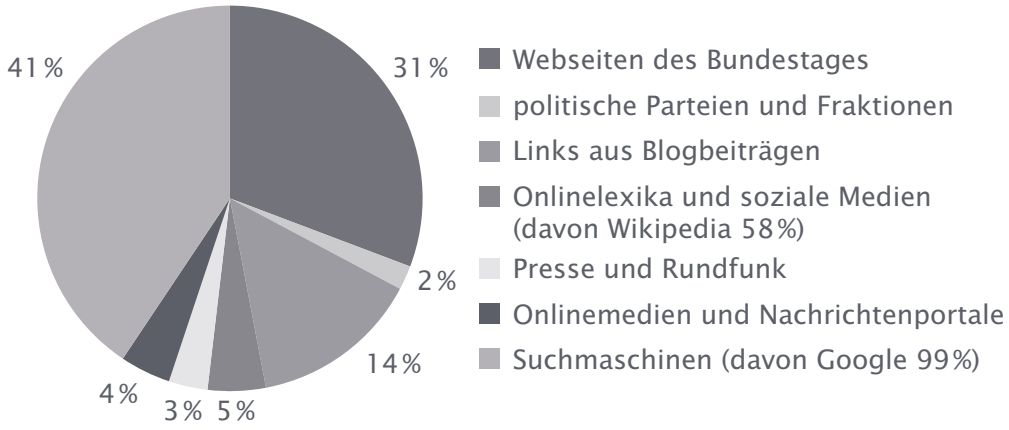
Quellen für den Aufruf von enquetebeteiligung.de 2.2.3

Damit ein Internetangebot möglichst viele Personen erreicht, ist es wichtig, dass viele Webseiten mit möglichst hohem Nutzungsaufkommen auf dieses Angebot verweisen.
Durch Links von solchen Quellen kann Aufmerksamkeit erzeugt werden und das Angebot kann bei Interesse durch Anklicken des Links schnell erreicht werden. Die Logfileanalysen von enquetebeteiligung.de ergeben, dass die häufigsten Seitenaufrufe (41 %) aus Suchmaschinen resultierten, davon 99 % von Google (Abb. III.7). Viele Nutzende von enquetebeteiligung.de (31 %) riefen die Seite auch über Verlinkungen im Angebot des Deutschen Bundestages auf.

59 http://enquetebeteiligung.de/static/about/ehrenamtliche-arbeit.html (August 2016)
60 http://enquetebeteiligung.de/static/about/spenden.html (August 2016)
61 http://enquetebeteiligung.de/static/about/ehrenamtliche-arbeit.html (August 2016)

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abb. III.7 Quellen für den Aufruf von enquetebeteiligung.de



n = 36.855
Eigene Darstellung

Struktur und Ablauf des Beteiligungsprozesses 2.2.4

Der Prozess der Onlinebeteiligung ist im Schlussbericht der Internet-Enquete (2013a, S. 10 f.) ausführlich dargestellt. Einen ersten Überblick über die Funktionen der Plattform gibt Abbildung III.8.
Die Beteiligungsplattform ist in 13 Bereiche gegliedert, die den 12 eingerichteten Projektgruppen der Internet-Enquete sowie der ergänzend eingerichteten Online-Beteiligungs-AG (Kap. III.1.2) entsprechen. Jeder Bereich enthält unter anderem

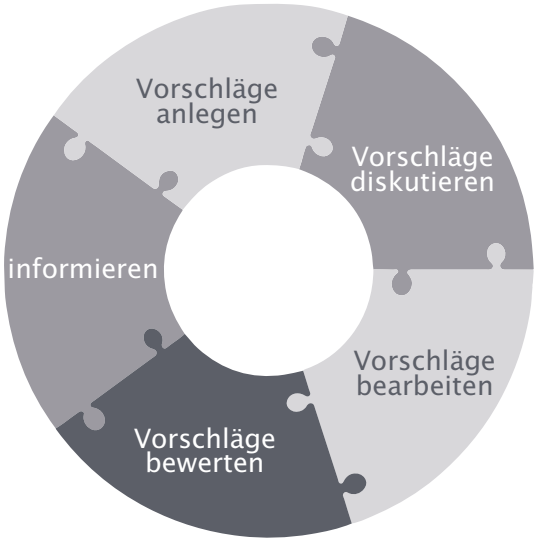
- eigens verfasste und regelmäßig aktualisierte Begrüßungstexte,
- Darstellungen der Möglichkeiten zur Beteiligung,
- Listen mit den angemeldeten Mitgliedern der Projektgruppen,
- Hintergrunddokumente wie Tagesordnungen sowie
- relevante Termine und Fristen.

Kernelement von enquetebeteiligung.de ist die Möglichkeit, in den Projektgruppenbereichen einen Vorschlag anzulegen (Vorschlagsfunktion). Bei einem Vorschlag handelt es sich um die »Formulierung eines Anliegens, das zur Diskussion gestellt und letztlich umgesetzt werden soll«.[62] Eine spezielle Form stellten dabei Änderungsvorschläge bzw. Änderungsanträge dar; hierbei handelt es sich um alternative Positionen zu eingereichten Papieren.
Angemeldete Projektgruppenmitglieder konnten die angelegten Vorschläge auf der jeweiligen Seite des Vorschlags diskutieren und kommentieren (Diskussions- und Kommentarfunktion). Diese Beiträge konnten die registrierten Mitglieder der entsprechenden Projektgruppe mit den Kategorien »dafür«, »neutral« oder »dagegen« bewerten. Analog hierzu bestand die Möglichkeit, die angelegten Vorschläge zu bearbeiten (Bearbeitungsfunktion). Wer den Vorschlag auf der Plattform einstellte, konnte jeweils entscheiden, ob diese Funktion für Dritte zur Verfügung stehen sollte.

62 http://adhocracy.de/static/help/faq.html#1p (August 2016)

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abb. III.8 Übersicht über die Funktionen von enquetebeteiligung.de



Eigene Darstellung

Registrierte Mitglieder hatten zudem die Möglichkeit, Vorschläge zu bewerten (Abstimmungsfunktion). Ergänzend bestand die Möglichkeit, die Bewertung mit einem inhaltlichen Text in den Diskussionen zu erläutern.[63] Im Vergleich der Projektgruppendiskussionen untereinander ist zu beachten, dass die jeweiligen Projektgruppen der Internet-Enquete über die Möglichkeiten zur Bearbeitung entscheiden konnten. Ebenfalls ist zu berücksichtigen, dass die ersten Projektgruppen zum Zeitpunkt der Freischaltung von enquetebeteiligung.de in ihrer Arbeit weit fortgeschritten waren und somit die Beteiligungsplattform nur kurz nutzen konnten.

Nutzung von enquetebeteiligung.de 2.2.5

Das Registrierungsverfahren von enquetebeteiligung.de schlossen insgesamt 3.305 Personen ab.[64] Um im Anschluss daran die Funktionen von enquetebeteiligung.de zu nutzen, mussten sich die Teilnehmenden einer oder mehreren Projektgruppen zuordnen. Insgesamt traten 2.212 Personen (selten auch Organisationen) mindestens einer Projektgruppe bei (63 % der Registrierten). Diese Gruppe wird im Folgenden als »interessiert« klassifiziert.

63 Es war angedacht, dass Teilnehmende ihre Stimme in Bezug auf einen Vorschlag auf ein anderes Mitglied delegieren können. Diese Option war in allen Projektgruppen jedoch inaktiv und bleibt deswegen im Weiteren unbeachtet.

64 Die Internet-Enquete (2013a, S. 9) beziffert die Zahl der Registrierten auf mehr als 3.250. Die hier genannten Zahlen beruhen dabei auf umfangreichem Datenmaterial, die Liquid Democracy e. V. als Betreiber von enquetebeteiligung.de für die TAB-Vorstudie zu dieser Untersuchung dem IZT zur Verfügung stellte (TAB 2014). Die Zahl der Registrierungen ist identisch mit den Angaben auf der Startseite von enquetebeteiligung.de.

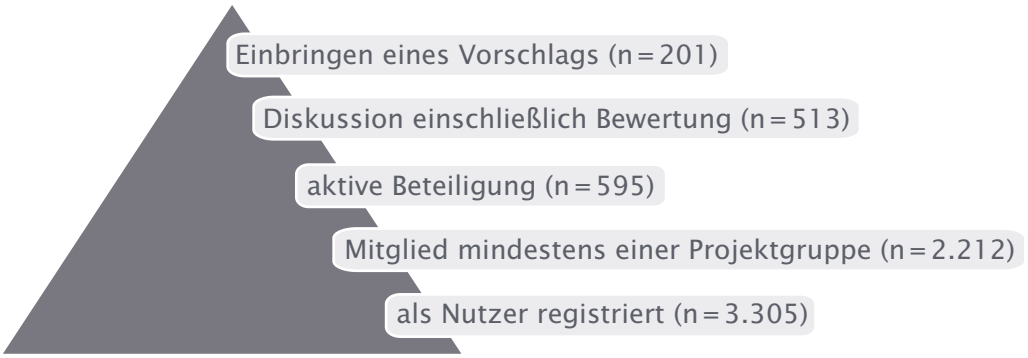
Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die mit Abstand höchste Zahl an virtuellen Beitritten verzeichnete die Projektgruppe Demokratie und Staat (1.146).[65] Etwas mehr als die Hälfte der Nutzenden mit Projektgruppenmitgliedschaft ordnete sich diesem Themengebiet zu. Es folgen die Projektgruppe Online-Beteiligungs-AG (487) sowie die Arbeitsgruppe Urheberrecht (407). Die wenigsten Mitglieder traten den Gruppen Kultur, Medien, Öffentlichkeit (98) sowie Internationales und Internet Governance (80) bei.

Teilnehmende werden hier als »aktiv« klassifiziert, wenn sie einen Beitrag in den Projektgruppen verfassten. Sie legten beispielsweise einen Vorschlag an, initiierten eine Diskussion oder verfassten einen Kommentar zu einem Vorschlag, sie gaben ein Votum zu einem Vorschlag ab und erläuterten dieses Votum im Rahmen der Diskussion inhaltlich, oder sie unterbreiteten einen Änderungsvorschlag zu einem Papier, der auf enquetebeteiligung.de mehr Stimmen bekam als der Originalvorschlag oder ein sonstiger Alternativvorschlag.[66]

Die »Aktiven« sind eine Teilgruppe der interessierten Nutzenden. 595 Teilnehmende erfüllen mindestens eine der genannten Voraussetzungen (Abb. III.9). Damit sind 18 % der insgesamt bei enquetebeteiligung.de Registrierten den aktiven Nutzenden zuzuordnen.

Abb. III.9 Aktive Nutzende auf enquetebeteiligung.de



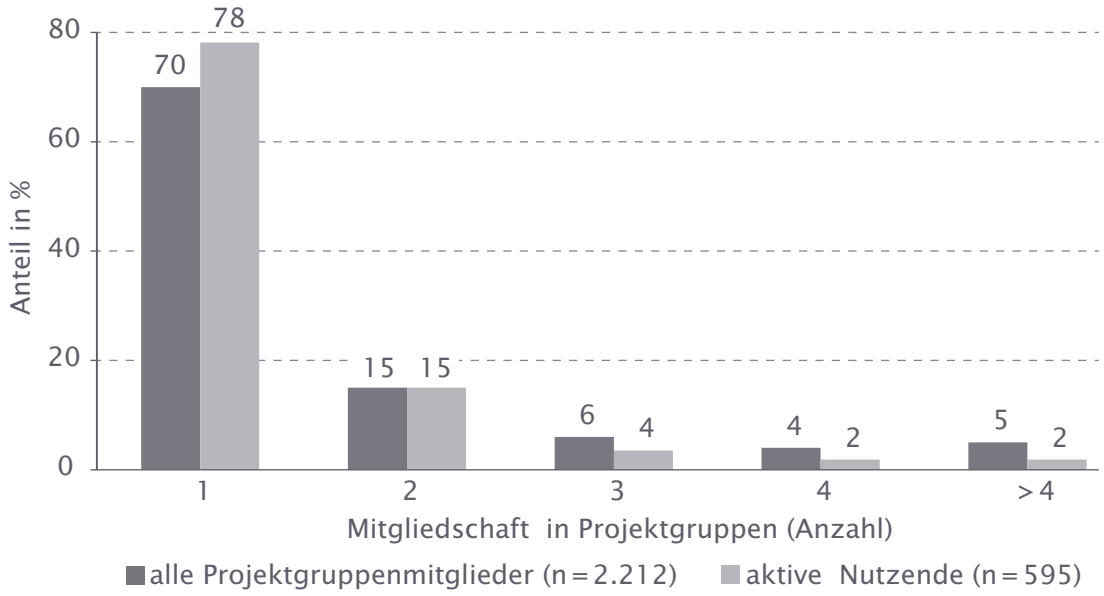
Eigene Darstellung

65 Diese Ergebnisse bestätigen bereits vorliegende Erkenntnisse einer Evaluation der Zeppelin Universität aus 2012. Nach Große et al. (2013, S. 27) könnte dies »als Indikator für mögliche fachliche Zugangshürden gewertet werden: die Projektgruppe Demokratie und Staat bietet den Nutzern ein eher weiter gefasstes Themenfeld. Sie hat auch die meisten Bürger zu einer Beteiligung angeregt. Speziellere oder technikbezogenere Themen wir Netzsicherheit oder Netzneutralität ziehen weniger Beitragende an.«

66 Es konnten 30 der insgesamt 86 Änderungsvorschläge berücksichtigt werden. Diejenigen Teilnehmenden, deren Änderungsvorschläge gleich viele oder weniger Stimmen als der Original- oder ein Alternativvorschlag erhielten, konnten nicht in die Analyse einbezogen werden – sie sind im System nicht zu identifizieren.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abb. III.10 Anzahl der Mitgliedschaften in Projektgruppen



Eigene Darstellung

Anzahl der Mitgliedschaften in Projektgruppen und Beteiligung an Vorschlägen

70 % der interessierten Nutzenden ordneten sich nur einer Projektgruppe zu. Der Anteil der an mehreren Projektgruppen Interessierten ist folglich gering (Abb. III.10). Wird die Beteiligung an Vorschlägen durch Textbeiträge in der Rubrik »Diskussionen« betrachtet, dominiert die Beteiligung an nur einem Vorschlag. Die Grafik zeichnet jedoch ein differenziertes Bild und belegt, dass viele Teilnehmende (45 % der Aktiven) an der Ausarbeitung mehrerer Vorschläge mitwirkten.

Papiere und Vorschläge

Auf der Startseite von enquetebeteiligung.de werden 494 Vorschläge angezeigt. Inhaltlich relevant für diese Studie sind 431 angelegte Vorschläge aus den zwölf Projektgruppenbereichen sowie der Online-Beteiligungs-AG. Die restlichen Vorschläge sind zwar im System vorhanden, dienen aber anderen Zwecken (beispielsweise als Muster für neue Vorschläge) oder sind ohne Inhalt.

Die Inhalte von enquetebeteiligung.de lassen sich in Papiere der Internet-Enquete und Vorschläge der Öffentlichkeit kategorisieren:

> Bei Papieren handelt es sich um interfraktionell abgestimmte und konsensuale Arbeitsergebnisse aus den Projektgruppen. Nachdem ein Papier in der Sitzung einer Projektgruppe verabschiedet worden war, wurde es durch das Sekretariat der Internet-Enquete im jeweiligen Bereich der Projektgruppe auf enquetebeteiligung.de eingestellt. Eine Verabschiedung durch die Internet-Enquete insgesamt war nicht erforderlich (Internet-Enquete 2013a, S. 10).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

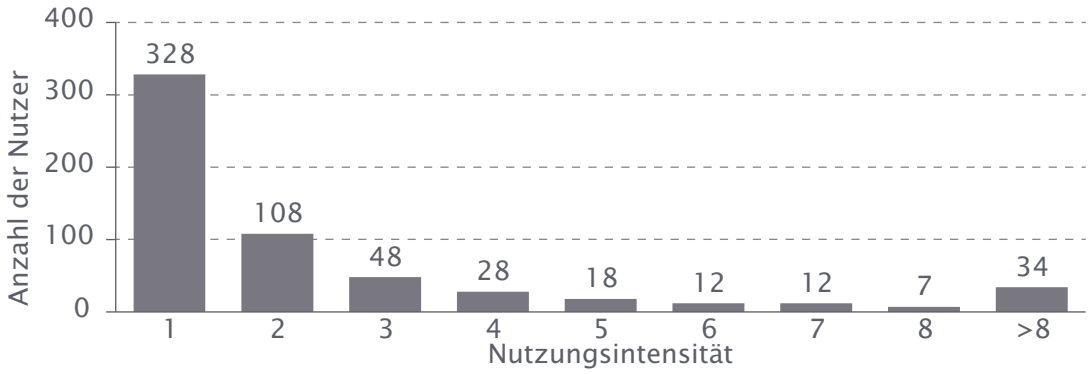
> Vorschläge konnten von den Teilnehmenden angelegt, bewertet oder kommentiert werden. Hierbei bestand die Option, Vorschläge mit Bezug auf die eingestellten Papiere anzulegen (sogenannte Änderungsvorschläge). Ein Vorschlag konnte mehrere Änderungsvorschläge beinhalten.

Die bei enquetebeteiligung.de Registrierten konnten über die angelegten Vorschläge sowie über vorhandene Änderungsvorschläge abstimmen. Das Abstimmungsergebnis zu einem Vorschlag wurde auf dem Bildschirm durch die Differenz der Anzahl der Positiv- und Negativbewertungen angezeigt, beispielsweise +3 oder -1. 349 der 431 Vorschläge unter enquetebeteiligung.de erhielten ein positives Votum (21 ausgeglichen, 61 negativ). Die auf enquetebeteiligung.de besondere Form eines Vorschlags – der Änderungsvorschlag – wurde 86-mal angelegt. Davon erhielten 38 Änderungsvorschläge im Bewertungsprozess mehr Stimmen als der Originalvorschlag oder ein alternativer Änderungsvorschlag.

Zeitverlauf und Relevanz von Ereignissen für die Beteiligungsintensität

Die Mitglieder und das Sekretariat der Internet-Enquete riefen zur Beteiligung an enquetebeteiligung.de auf. »Fragen an den 18. Sachverständigen im Forum der Enquete«, »Bitte mitmachen« oder »Adhocracy: Euer Einsatz« titelten beispielsweise die Enquete-Mitglieder im Weblog zum Start der Beteiligungsplattform im Jahr 2011 (Abb. III.11). Im Mai 2011 prägten bereits Abstimmungen und Handlungsempfehlungen (beispielsweise der Projektgruppe Urheberrecht) die Aufrufe.

Abb. III.11 Anzahl der Beteiligungen an Vorschlägen



n = 595

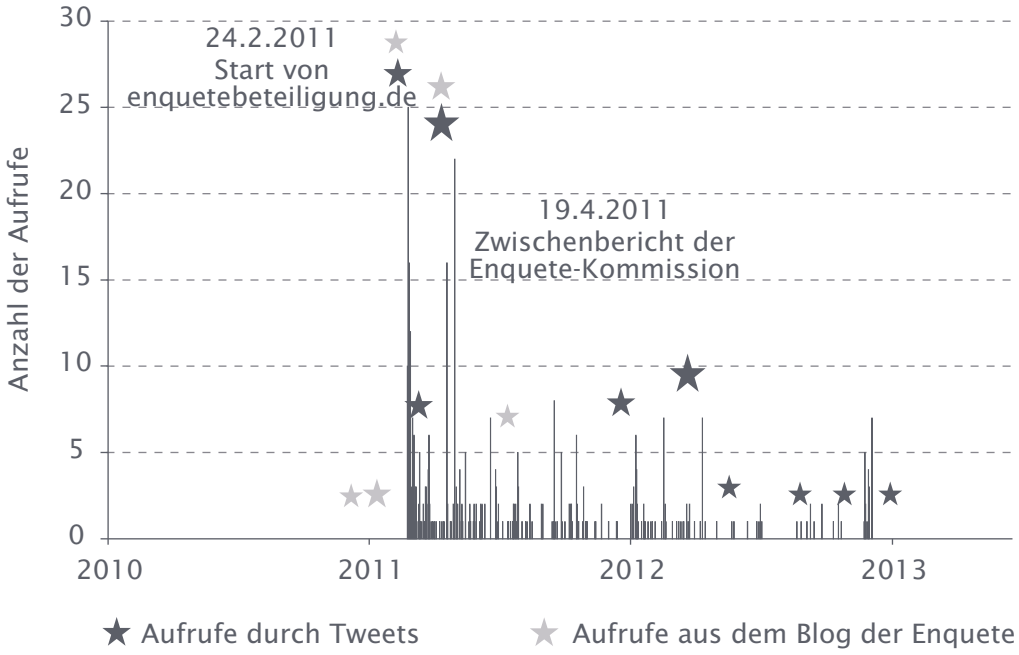
Eigene Darstellung

Ab diesem Zeitpunkt erschienen vor allem Kurznachrichten auf Twitter. »Handlungsempfehlungen #Urheberrecht bei der Internet-Enquete: noch diese Woche abstimmen! http://bit.ly/ev403q #eidg«, hieß es beispielsweise im Mai 2011. »Mitmachen bei der Enquete – wo und wie das geht, steht in dieser Übersicht http://t.co/CURStgm2 #eidg #partizipation«, forderte die Onlineredakteurin der Internet-Enquete im Januar 2012.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung III.12 stellt den Bezug zwischen Beteiligungsaufrufen und Beteiligungen – hier mit Vorschlägen auf enquetebeteiligung.de – dar. Es kann gefolgert werden, dass sich Beteiligungsaufrufe wie auch Berichte der Kommission (und die zugehörige Berichterstattung in Medien und Blogs) in einer stärkeren Beteiligung niederschlugen.

Abb. III.12 Aufrufe zur Beteiligung und Vorschläge auf enquetebeteiligung.de im Zeitverlauf



Eigene Darstellung

Bewertung der Beteiligungsplattform enquetebeteiligung.de 2.2.6

Die Beteiligungsplattform enquetebeteiligung.de basiert auf der Softwarelösung Adhocracy. Die Bewertung der Plattform erfolgte anhand des von Weinhardt et al. (2015) entwickelten Bewertungsschemas (Kap. II.6.2). Der Aufbau der Plattform ist maßgeblich durch die sogenannten Projektgruppen geprägt. Nutzende müssen den Projektgruppen beitreten, um aktiv an den Diskussionen teilnehmen zu können.

Die Beteiligungsplattform wird hinsichtlich der Aspekte Kommunikationswege und Kontaktaufnahme/Dialog des Kriteriums »Gebrauchstauglichkeit« als gut bewertet. Newsletter sowie Benachrichtigungen über Änderungen auf der Plattform werden angeboten. Die Kontaktaufnahme mit dem Plattformbetreiber ist über einen Link zu einem Kontaktformular des Liquid-Democracy-Supports möglich. Eine Vernetzungsmöglichkeit für den persönlichen Austausch unter den Nutzenden der Plattform ist hingegen nicht implementiert.

Die Nutzung der Plattform auf mobilen Endgeräten bzw. kleinen Bildschirmen ist aufgrund des fehlenden responsiven Webdesigns nur eingeschränkt möglich. Ansonsten erhält enquetebeteiligung.de auch für die Aspekte Gestaltung, Visualisierung und leichte Anwendbarkeit des Kriteriums »Gebrauchstauglichkeit« gute Bewertungen. Die Plattform ist trotz der insgesamt 15 Projektgruppen übersichtlich gestaltet. Auf der Startseite und innerhalb

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

der Projektgruppen wird über die Mitgliederzahlen, die Anzahl der Papiere, Vorschläge, Kommentare und Stimmen deutlich informiert. Darüber hinaus wird innerhalb der Projektgruppen auf den jeweiligen Prozessstatus hingewiesen.

Das Kriterium »Repräsentativität und Inklusivität« wird mit Bezug zum Aspekt Öffentlichkeitsarbeit erfüllt. Die Öffentlichkeitsarbeit des Bundestages berichtete über die Plattform und das Enquete-Sekretariat nutzte Twitter, um Informationen über die Plattform in sozialen Netzwerken zu verbreiten. Der Aspekt Verflechtung online/offline wird positiv bewertet, denn die Mitglieder der Internet-Enquete diskutierten die eingehenden Beiträge auf der Plattform in den Sitzungen der Enquete-Kommission bzw. der jeweiligen Projektgruppen. Die Plattform erfüllt ebenfalls die Anforderungen der Bewertungsaspekte Barrierefreiheit und Gender.

In Bezug auf das Kriterium »Transparenz des Prozesses und Anbindung an die parlamentarische Arbeit« erhält enquetebeteiligung.de gute Bewertungen der einzelnen Aspekte, denn zum einen werden der Beteiligungsprozess und dessen Ziele, der Partner (Liquid Democracy e. V.) und die Zwischenergebnisse transparent dargestellt, zum anderen sind die Nutzungsbedingungen verständlich und nachvollziehbar beschrieben sowie Informationen gebündelt präsentiert. Einzig die Rechte der unterschiedlichen Nutzer- und Berechtigungstypen sind für die Nutzenden nicht transparent beschrieben und deshalb nicht nachvollziehbar. Die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses sind auch nach Abschluss der Enquete für die Öffentlichkeit dokumentiert und können eingesehen werden.[67] Die Anforderungen des Kriteriums »Identitätsschutz« werden von der Beteiligungsplattform erfüllt.

Resümee der Beteiligungsplattform enquetebeteiligung.de 2.2.7

Die Beteiligungsplattform enquetebeteiligung.de ist das Kernstück der Beteiligungsstrategie der Internet-Enquete und ein Beispiel für die Einbindung der Öffentlichkeit als 18. Sachverständige, auf das die Kommission selbst in ihrem Schlussbericht verweist. Sie bewertet die Plattform und den Prozess insgesamt als positiv.

Auf der durch Liquid Democracy e. V. betriebenen Plattform meldeten sich in einem thematisch begrenzten, aber für Beteiligungsprozesse vergleichsweise langen Zeitraum von 26 Monaten ca. 3.300 Personen an, von denen sich zwei Drittel einer Projektgruppe und damit einem Themenschwerpunkt zuordneten. Fast 600 Teilnehmende brachten sich beispielsweise mit Textbeiträgen ein. Dieses Ergebnis ist für Beteiligungsprozesse beim Deutschen Bundestag als hoch zu bewerten und bestätigt das große Interesse in der ersten Arbeitsphase der Internet-Enquete. Hervorzuheben ist auch die Zahl von mehr als 400 Vorschlägen für die Arbeit der Enquete-Kommission. Der sachliche und konstruktive Ton, Fachkenntnisse und die Bereitschaft zur Mitarbeit prägen die Beiträge und den Beteiligungsprozess.

Im Rahmen der Analysen für den vorliegenden Bericht fiel auf, dass viele Teilnehmende »ihren« Vorschlag zwar einbrachten, den zugehörigen Werdegang aber dann nicht weiter mit Diskussionen und Kommentaren auf der Vorschlagsseite begleiteten. Es wird eine Aufgabe zukünftiger Beteiligungsprozesse sein, Herangehensweisen zu entwickeln, die

67 http://enquetebeteiligung.de

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

es ermöglichen, die Öffentlichkeit nicht nur kurzfristig zu erreichen, sondern diese auch zum Mitwirken über einen längeren Zeitraum hinweg zu motivieren.

Enquetebeteiligung.de funktionierte technisch verlässlich und schuf als Beteiligungsplattform eine Basis für das Einbringen von Vorschlägen sowie für Kommentare. Sie entsprach sowohl den öffentlichen Erwartungen an eine Beteiligungsplattform als auch den Anforderungen des Deutschen Bundestages. Die Kommissionsmitglieder weisen darauf hin, dass die Beteiligungsplattform – wie die Online-Bürgerbeteiligung an der Arbeit der Internet-Enquete selbst – ein Experimentierfeld war. Der Prozessablauf ergibt hingegen Hinweise auf Gestaltungsbedarfe. Beispielsweise ist die Rolle von Organisationen nicht geklärt: Sollen sie in Onlinebeteiligungsprozesse einbezogen werden, oder richten sich diese allein an Einzelpersonen? Wie kann ermöglicht werden, dass Personen, die ihre Interessen nicht nur privat, sondern auch beruflich äußern, für andere Beteiligte transparent zu erkennen sind? Die Betreibenden der Plattform haben hier mit der Funktion der Badges versucht, ein Verfahren zur Kennzeichnung der Teilnehmenden zu etablieren. Dieses Verfahren wurde nicht durchgängig umgesetzt und bewährte sich somit in dieser Form nicht.

Mit enquetebeteiligung.de ist es gelungen, viele Personen einzubeziehen, die sonst keinen Einfluss auf die parlamentarische Arbeit haben. Offenbar hat sich die öffentliche Aufmerksamkeit für das Thema der Internet-Enquete positiv auf die Beteiligungsbereitschaft ausgewirkt – ein Aspekt, der bei der Entscheidung über Onlinebeteiligungsangebote berücksichtigt werden sollte.

Onlinebeteiligung am Beispiel von Twitter und des Hashtags #eidg 2.3

Überblick 2.3.1

Beim Microblogging werden nur sehr kurze Mitteilungen in einem sozialen Netzwerk veröffentlicht. Das bekannteste Beispiel ist Twitter (Kap. II.2). Die Enquete-Kommission eröffnete einen offiziellen Twitteraccount unter dem Namen Internet-Enquete (@InternetEnquete). Der Account war durch Text und grafische Gestaltung (Bundesadler) deutlich als offizieller Informationskanal der Internet-Enquete erkennbar.

Die Onlineredaktion der Internet-Enquete betreute den Account und versandte 718 Kurznachrichten über Twitter. In den Beiträgen wurde überwiegend der Hashtag #eidg verwendet. Darunter veröffentlichten diverse andere Twitternde insgesamt ca. 9.400 Tweets mit Bezug zur Arbeit der Internet-Enquete.

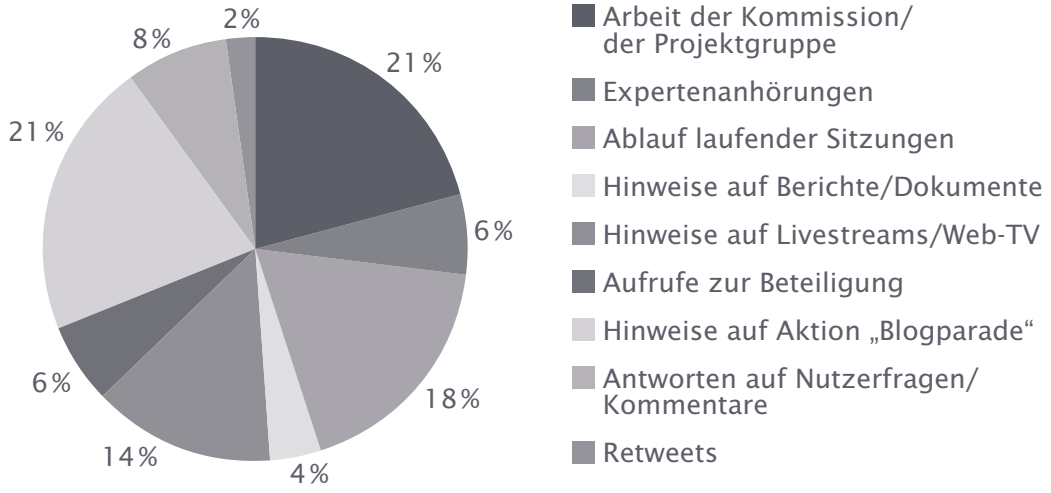
Den Tweets der Internet-Enquete folgten zuletzt ca. 7.800 Teilnehmende. Sie wurden 2.696-mal von anderen Twitternden an die eigene Leserschaft weitergeleitet (sogenannte Retweets). Die Internet-Enquete selbst folgte 574 Twitteraccounts. Sie leitete Kurzbeiträge von Dritten nur selten weiter (in sieben Fällen). Eine Besonderheit der Nutzung durch die Internet-Enquete war, dass man sich während öffentlicher Anhörungen aktiv via Twitter beteiligen und Fragen einbringen konnte. Eine Onlineredakteurin saß der Anhö-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

rung bei und informierte die Anwesenden über die via Twitter eingehenden Fragestellungen. Die Tweets der Internet-Enquete waren meist, aber nicht nur, mit dem Hashtag #eidg gekennzeichnet.

Von den Kurznachrichten der Internet-Enquete konnten 710 Tweets inhaltlich kategorisiert werden. Einen Überblick gibt die Abbildung III.13.

Abb. III.13 Zwecke der Tweets der Internet-Enquete



n = 710

Eigene Darstellung

Nutzung von Twitter und dem Hashtag #eidg 2.3.2

Verweise auf Dritte

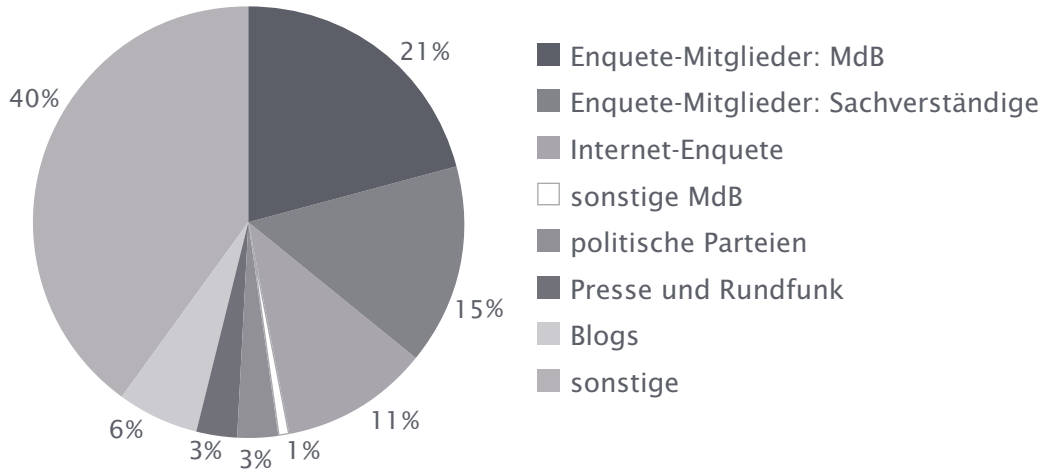
Von den ca. 9.400 Nachrichten mit dem Hashtag #eidg enthalten knapp 60 % Nennungen anderer Twitternder, die mithilfe eines in den Kurznachrichten verwendeten @-Zeichens direkt angesprochen werden. Die Analyse dieser Tweets ergibt ein vielschichtiges Bild des Spektrums der Beteiligten. Bei etwa der Hälfte der insgesamt 5.621 Tweets finden sich Bezüge auf die Mitglieder der Enquete-Kommission bzw. auf die Kommission selbst. Auffällig ist, dass des Weiteren auch Blogs, politische Parteien sowie die Gruppe Presse und Rundfunk referenziert werden (Abb. III.14).

Analysiert wurden auch die in fast 1.400 Tweets verwendeten Links zu Informationen auf anderen Internetseiten (Abb. III.15). Etwa die Hälfte der Links führt zu gleichen Teilen zu Blogs, Webseiten des Deutschen Bundestages und der Internet-Enquete sowie zu Websites von Presse und Rundfunk. Daran schließen sich Internetauftritte sozialer Medien und von Parteien an. Zu Organisationen wird eher selten verlinkt. 37 Links verweisen auf die Arbeit der Internet-Enquete.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Viele Tweets sind mit Links zu für das Thema »Internet-Enquete« relevanten Inhalten verknüpft. Dazu zählen einerseits Dokumente und Unterlagen, sodass Hintergrundpapiere und Berichte schnell zugänglich sind. Das Repertoire dieser Hinweise umfasst daneben viele Papiere der Projektgruppen sowie beispielsweise auch Hintergrundinformationen zur Software Adhocracy der Beteiligungsplattform. Andererseits wird zu Blogs und Blogbeiträgen, Presseartikeln oder Rundfunksendungen verlinkt.

Abb. III.14 Personengruppen, auf die in Tweets mit dem Hashtag #eidg verwiesen wird



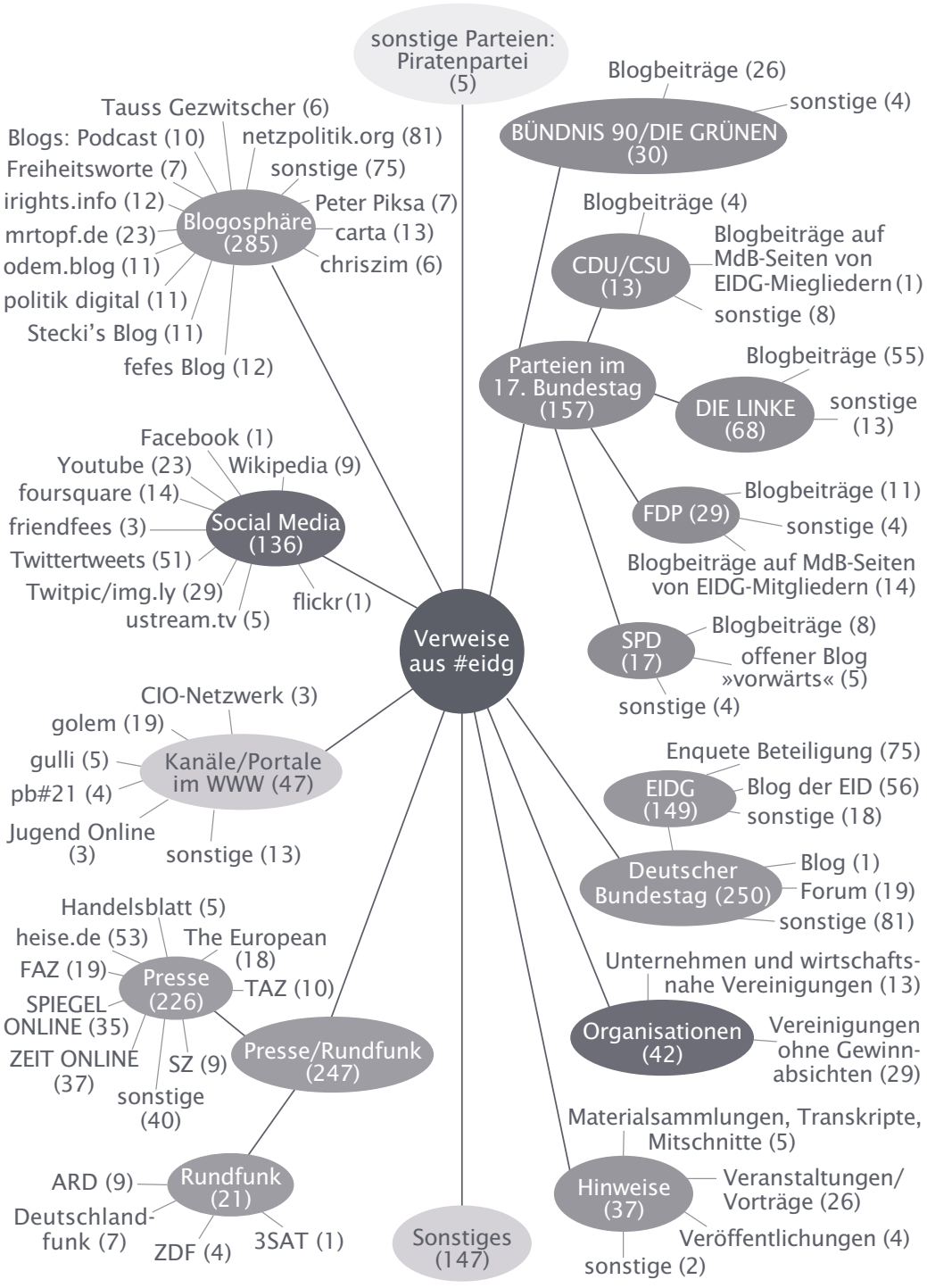
n = 5.621
Eigene Darstellung

Bei ca. zwei Dritteln der Tweets des Sekretariats der Internet-Enquete wird (auch) der Hashtag #eidg verwendet. Die Onlineredakteurin nutzt ihn konsequent bei Tweets von allgemeinem Interesse. Sofern sie via Twitter z. B. Fragen von anderen Twitternden gezielt beantwortet, verzichtet sie auf die Nennung des Hashtags. Tweets werden genutzt, um auf aktuelle Entwicklungen hinzuweisen.

Nicht alle Tweets mit dem Hashtag #eidg sind inhaltlich relevant für die Arbeit der Kommission, viele besitzen auch einen inoffiziellen Charakter, wenn persönliche Eindrücke geschildert werden oder auch ein Foto beispielsweise vom »Berg der Enqueteunterlagen« versendet wird. Die Tweets des Sekretariats der Internet-Enquete hingegen sind alle durch einen sachlichen und informativen Charakter geprägt. Hier werden Tweets gezielt eingesetzt, um die (am Ende der Laufzeit der Internet-Enquete) mehr als 7.000 Follower beispielsweise an die Übertragung von Sitzungen zu erinnern, Botschaften zur Beteiligung zu verbreiten und über das aktuelle Geschehen zu informieren. Tweets und privat geführte Blogs wirken eng vernetzt. In den Blogs werden beispielsweise gezielt Fragen wie in einem Pressegespräch gestellt. Über Twitter wird auf neu erschienene Beiträge aufmerksam gemacht. Ein interpersonaler Austausch über mehrere Nachrichten hinweg unter Verwendung des Hashtags #eidg wurde bei den Analysen selten verzeichnet. Twitter ist aber ein Medium, mit dem Einschätzungen verdeutlicht und Entscheidungen persönlich kommentiert werden. Insgesamt ist der Ton sachlich und nicht beleidigend, wenn auch teils persönlich.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abb. III.15 Klassifikation der Verweise aus Tweets mit Hashtag #eidg



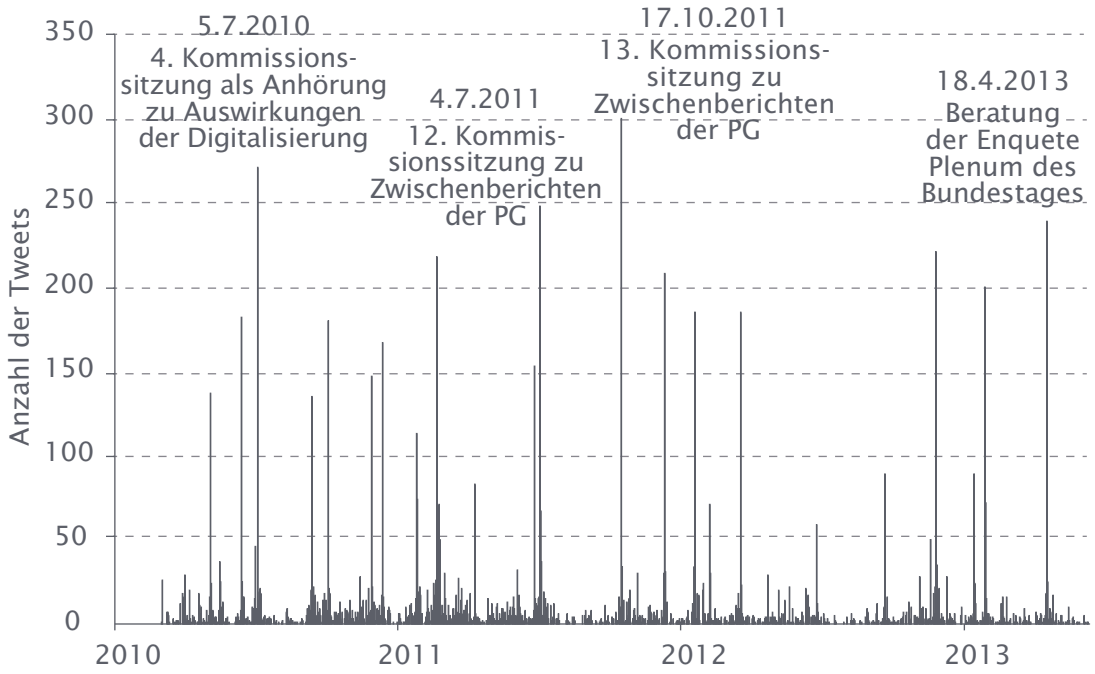
Eigene Darstellung

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Zeitverlauf und Ereignisse

Der Zeitverlauf der Twitternachrichten lässt erkennen, dass über den gesamten Zeitraum der Internet-Enquete hinweg Tweets veröffentlicht wurden. Auffällig ist jedoch der plötzliche Anstieg der Tweets an bestimmten Tagen, wobei sich die Anzahl beispielsweise von ca. 25 auf ca. 300 Tweets erhöht. Dies beruht meist auf konkreten Ereignissen wie den Kommissionssitzungen (Abb. III.16).

Abb. III.16 Twitternachrichten im Zeitverlauf



Eigene Darstellung

Resümee zur Twitternutzung im Kontext der Internet-Enquete 2.3.3

Bei Twitter bildete sich früh mit #eidg ein Hashtag heraus, der von den relevanten Beteiligten – dem Sekretariat der Internet-Enquete, den Mitgliedern der Enquete-Kommission, Parteien und Fraktionen und der interessierten Öffentlichkeit (insbesondere der Blogosphäre) – unterstützt wurde. Mehr als 9.000 inhaltlich zugehörige und inhaltstragende Tweets wurden versendet. Dabei nahmen viele Beteiligte aufeinander Bezug. Es wurden Fragen beantwortet, Beiträge kommentiert und Dialoge geführt. Es ist hervorzuheben, dass die Tweets insgesamt vielfältige und aktuelle Bezüge zur Arbeit der Internet-Enquete umfassen. Dazu zählen auch Hinweise auf Dokumente und Prozesse der Beteiligung.

Das Adjektiv tagesaktuell, das auch die Internet-Enquete zur Beschreibung des Anspruchs an die Berichterstattung verwendet, ist hier nachvollziehbar. Wie bereits mit Bezug zu den Blogs konstatiert, erfolgt in den sozialen Netzen häufig eine Rückmeldung innerhalb weniger Minuten. Positiv herauszuheben ist die enge Verzahnung von Twitter mit weiteren

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Onlinewerkzeugen und Prozessen. Die zahlreichen Bezüge zu Mitgliedern der Internet-Enquete, die Verlinkungen auf aktuelle Informationen sowie der Bezug zur Blogosphäre bzw. zu Blogs von Personen, deren Screennamen beispielsweise auch auf enquetebeteiligung.de genutzt werden, verdeutlichen dies. Insgesamt lässt sich folgern, dass Personen, die dem Hashtag folgten, umfassend und zeitnah über die Arbeit der Internet-Enquete sowie die öffentliche Diskussion hierzu in Kenntnis gesetzt wurden.

Einordnung der Online-Bürgerbeteiligung durch Prozessbeteiligte 3.

Internet-Enquete in Zwischen- und Schlussberichten 3.1

Im Schlussbericht der Internet-Enquete heißt es, dass es für die parlamentarische Arbeit nicht neu war, »inhaltliche Beiträge von außen in den Meinungsbildungsprozess mit einzubinden. Dies geschah und geschieht seit jeher über die Interessenvertretungen, über die Sprechstunden in den Wahlkreisen, über Institutionen und Verbände.[68] Das Parlament verfügt bereits über ein äußerst großes und engmaschiges Netzwerk, das dazu beiträgt, dass Informationen von außen in die parlamentarischen Beratungen einfließen können.« Für die Kommission war es eine Herausforderung, zusätzlich die Öffentlichkeit als 18. Sachverständige in die bewährten Abläufe der Enquetearbeit zu integrieren. Für viele Beteiligte im Parlament war es ungewohnt, »Beiträge von außen [zeitnah und kontinuierlich] in die eigenen Überlegungen mit einfließen zu lassen« (Internet-Enquete 2013a, S. 12).

Die Enquete-Kommission hebt in ihren Zwischen- und Schlussberichten hervor, dass Abläufe den Bedürfnissen von mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit angepasst wurden, um »die Öffentlichkeit in einem bisher für das Parlament ungewohnten Maße in die laufende Arbeit« (Internet-Enquete 2013a, S. 4) einzubeziehen (Internet-Enquete 2013a, S. 8): »Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Arbeit der Enquete-Kommission in einem Maß öffentlich dokumentiert, erläutert und damit im eigentlichen Sinne transparent gemacht wurde, wie es bisher in keinem anderen Gremium des Deutschen Bundestages erfolgte. ... Nicht alles Wünschenswerte oder Gewünschte wurde umgesetzt, aber das was umgesetzt wurde, hatte Hand und Fuß.«

Im Schlussbericht wird darauf verwiesen, dass diese »Vorreiterrolle ... Konsequenzen und Konflikte« mit sich brachte (Internet-Enquete 2013a, S. 8): »Diese Öffnung des parlamentarischen Betriebes kostete Ressourcen, Mut und die Auseinandersetzung mit denjenigen, die die bewährten Verfahrensweisen für ausreichend hielten.«[69] Positiv wird vermerkt,

68 Ismayr (2012) benennt unter der Kapitelüberschrift »Kommunikationsbeziehungen, Interessenstruktur und demokratische Legitimation« Außenbeziehungen im Wahlkreis und auf überregionaler Ebene, hier zu Parteifreunden, Interessengruppen und der Wirtschaft, zur Ministerialverwaltung von Bund und Ländern und zu Journalisten. Er verweist auch auf das Verständnis des Bundesverfassungsgerichts, wonach die Repräsentativität des Volkes nicht von einzelnen oder einer Gruppe von Abgeordneten, sondern vom Parlament in seiner Gesamtheit als Repräsentanten bewirkt wird (Ismayr 2012, S. 82).

69 siehe auch die Einschätzung des Kommissionsmitglieds Jimmy Schulz, Kap. III.2.2.1

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

dass die Erfahrungen des »Experimentierfeldes Enquete« auf die Abläufe anderer parlamentarischer Gremien wirkten (Internet-Enquete 2013a, S. 8): »Die gesammelten Erfahrungen wurden teils umgehend auf andere parlamentarische Gremien übertragen. Für die Enquete-Kommission ›Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft‹ gehören öffentliche Sitzungen und neue Kommunikationsformen wie Chats heute bereits zur Normalität.«

Zur Beteiligung der Öffentlichkeit heißt es im Vorwort des Vorsitzenden Axel E. Fischer (Internet-Enquete 2013a, S. 4 f.): »Als erstes parlamentarisches Gremium konnten wir [die Kommission] die interessierte Öffentlichkeit in einem Maße in die politische Arbeit einbeziehen, wie es zuvor kaum für möglich gehalten wurde. Dabei haben alle Beteiligten wertvolle Erfahrungen machen können. Eine davon ist, dass Online-Bürgerbeteiligung zwar kein Wundermittel gegen Politikverdrossenheit in der Bevölkerung ist, aber sehr wohl neue Wege in der Kommunikation zwischen den politisch Verantwortlichen und mündigen Bürgerinnen und Bürgern aufzeigen kann.« Die Internet-Enquete hatte sich allerdings eine stärkere Partizipation der Öffentlichkeit erhofft und verweist darauf, dass diese hinter den Erwartungen zurückblieb (Internet-Enquete 2013a, S. 12).

Gezielt geht der Schlussbericht auf Praxiserfahrungen mit Bezug auf enquetebeteiligung.de ein:

- Das Beteiligungsinteresse war mit Bezug zur Arbeit der Internet-Enquete themenabhängig. Die Zahl der eingebrachten Vorschläge beispielsweise schwankte je nach Thema/Projektgruppe zwischen 9 (Projektgruppe Internationales und Internet Governance) und 81 (Projektgruppe Demokratie und Staat) (Internet-Enquete 2013a, S. 12).
- Die Qualität der Beiträge der Öffentlichkeit wird als »oft sehr hoch« bewertet. Sie passten in der Regel zum Thema. Der Umgangsstil untereinander machte »ein Eingreifen der Moderatoren« unnötig (Internet-Enquete 2013a, S. 12).
- Das Interesse der aktiven Teilnehmenden, für abgestimmte Texte noch Änderungen oder Ergänzungen vorzuschlagen, war dagegen gering. Hinterlegte, bereits abgestimmte Texte der Projektgruppen wurden allerdings von den Teilnehmenden genutzt, um sich über den Stand der Debatten zu informieren (Internet-Enquete 2013a, S. 12).

Auch der ursprüngliche Prozessablauf der Beteiligungsplattform hat sich nicht in allen Bestandteilen bewährt bzw. entsprach nicht den Erwartungen der Teilnehmenden. Als Beispiel wird die zeitliche Trennung in Diskussions- und Abstimmungspfade der ersten Projektgruppen aufgeführt: Die Texte wurden zunächst eingefroren und erst später zur Abstimmung aufgerufen. Bei diesem Prozedere beteiligten sich nur wenige Personen an den ersten Abstimmungen. Das Verfahren wurde in der Folge so geändert, dass diskussionsbegleitend abgestimmt werden konnte (Internet-Enquete 2013a, S. 11).

Im Schlussbericht wird dargestellt, dass das Interesse der Enquete-Mitglieder an der Bürgerbeteiligung unterschiedlich ausgeprägt war (Internet-Enquete 2013a, S. 12): »Einige engagierten sich über das übliche Maß hinaus und nutzten in ihren öffentlichen Auftritten auch außerhalb des Bundestages die Gelegenheit, auf das Experiment hinzuweisen, andere taten dies wenig oder unterließen es ganz. Das spiegelte in etwa den Stellenwert wider, den die Online-Bürgerbeteiligung bei den einzelnen Mitgliedern hatte.«

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vergleichbares gilt für die Herausforderung, mit der Öffentlichkeit einen neuen Akteur sowohl bei den eigenen Arbeitsprozessen als auch bei den parlamentarischen Abläufen zu berücksichtigen (Internet-Enquete 2013a, S. 12): »Die Bereitschaft der Mitglieder, die Plattform zu bewerben, war unterschiedlich ausgeprägt. Zwar waren sich die Mitglieder im Grundsatz einig, sich für den Versuch einzusetzen. Die Bereitschaft, die Beiträge der Plattform in die eigenen Arbeitsabläufe einzubinden, war jedoch unterschiedlich ausgeprägt. Manche versuchten, die Bürgerbeteiligung stets mit zu denken, andere waren dazu nur wenig oder nicht bereit.«

Die Internet-Enquete (2013a, S. 12) betont in ihrem Schlussbericht: »Je kontinuierlicher die Beteiligung ›mitgedacht‹ wurde, desto geräuschloser und effizienter gelang die Integration. Gab es innere oder äußere Widerstände gegen die Online-Bürgerbeteiligung, wurde auch der Prozess mühselig und wenig effizient.«

Einschätzungen von Prozessbeteiligten 3.2

Die folgenden Einschätzungen von Prozessbeteiligten basieren auf den Ergebnissen einer Befragung durch die Begleitforschung der Zeppelin-Universität Friedrichshafen zu enquetebeteiligung.de (Große et al. 2013). Des Weiteren wurden im Rahmen des TAB-Projekts Standpunkte von Prozessbeteiligten durch Interviews erhoben (Schaegner/Bieber 2015).

Große et al. (2013) befragten anonym 150 Nutzende von enquetebeteiligung.de im Dezember 2011. Dies entsprach 7 % der registrierten Personen zum Befragungszeitpunkt. Die Begleitforschung gibt Hinweise zur Sicht der Teilnehmenden. Demnach zeigen die Ergebnisse zur Zufriedenheit mit enquetebeteiligung.de, dass das Werkzeug als guter Ansatz zur Onlinebeteiligung eingeordnet wird. Kritisiert werden unter anderem die Bedienbarkeit und die Unübersichtlichkeit der Plattform. Die Nutzungsfreundlichkeit der Plattform wurde nach dem Befragungszeitraum durch einen Relaunch jedoch verbessert. Im Vergleich zu anderen Onlinewerkzeugen, aber auch im Vergleich zu Formen der Offlinebeteiligung wird die Plattform gut bewertet (Große et al. 2013, S. 22 ff.; die Ergebnisse basieren auf geringen Zahlen von 63 bzw. 71 Nennungen).

Im Rahmen des TAB-Projekts wurden Lars Klingbeil und Konstantin von Notz als Mitglieder des Deutschen Bundestages befragt (Schaegner/Bieber 2015), die ihre Fraktionen sowohl in der Internet-Enquete vertraten als auch im ADA vertreten. Die Parlamentarier äußerten sich, wie weitere Projektbeteiligte, im Interview zur Bedeutung und Machbarkeit des eigenen Engagements in Beteiligungsverfahren. Die folgenden Aussagen sind dem Gutachten entnommen.

Beide Politiker betonen den Mehrwert von Online-Bürgerbeteiligung, es wurden Aspekte auf die Agenda der Projektgruppen gesetzt, die sonst unbeachtet geblieben wären. Beide Politiker erachten es als grundsätzlich sinnvoll, dass sich Abgeordnete direkt in Beteiligungsprozesse einbringen. Mit Blick auf die zeitliche Machbarkeit und in der Folge auch auf die Beteiligung werden Unterschiede deutlich. Klingbeil sieht aufgrund anderer Verpflichtungen beispielsweise im Wahlkreis zeitliche Restriktionen, sodass eine Beteiligung in den Diskussionen »im Prinzip nicht zu schaffen sei«. Als Mitglied der Internet-Enquete rezipierte er deshalb zwar die Beiträge und erhielt wichtige Impulse, verfasste aber selbst keine Nachrich-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

ten. Die Diskussionen zu den Vorschlägen der Bevölkerung selbst in den Projektgruppen ordnet er dagegen im Interview als nicht aufwendig, sondern bereichernd ein. Von Notz hingegen bezeichnet die Mitwirkung an der Bürgerbeteiligung als »nicht sehr aufwendig« und »zeitlich kein Problem«, da viele Unterstützungsleistungen sein Büro übernahm. Er kann sich gut vorstellen, dass Mitglieder des Deutschen Bundestages verstärkt ihre Argumente in Beteiligungsverfahren einbringen. Diese Begründungen könnten auch in andere Arbeitszusammenhänge einfließen, somit besteht eine inhaltliche Basis. Die Unterstützung durch ein engagiertes Team wird aber vorausgesetzt. »Nicht der Abgeordnete selbst, sondern sein Büro oder die Mitarbeiter der Fraktion sind neben dem Ausschusssekretariat gefragt. Da braucht es Leute, die die Debatten genau verfolgen, sich das angucken und versuchen, da auch etwas rauszuziehen.«

Beschäftigte des Enquete-Sekretariats bzw. die Prozessgestaltenden der Plattform enquetebeteiligung.de bestätigen diese Einschätzungen. Sowohl Katharina Frier-Obad, Onlineredakteurin des Enquete-Sekretariats, als auch Daniel Reichert vom Liquid Democracy e. V. vertraten die Ansicht, dass – ergänzend zur leistungsfähigen technischen Lösung – auch höhere Personalressourcen den Beteiligungsprozess gefördert hätten. Zu den Möglichkeiten personeller Unterstützung durch die Bundestagsverwaltung führte wiederum Klingbeil aus: »Wir haben ja in den Handlungsempfehlungen geschrieben, dass es ... auch eine Infrastruktur hier im Bundestag geben müsste, und ... dazu gehört auch, dass sie Personal haben, welches wirklich professionell solche Vorschläge auswertet. Wir haben immer das Problem, dass das auf eine bestehende Sekretariatsstruktur on top gepackt wird. Und wenn man das richtig macht, Communitymanagement und Onlinebeteiligung, und noch Diskussionen betreiben will, dann braucht man da eine andere Personalführung, und das ist halt hier in der Bundestagsverwaltung derzeit überhaupt nicht verankert.«

Zu den wichtigen Aufgaben für erfolgreiche Beteiligungsverfahren zählt dabei auch die Öffentlichkeitsarbeit. Daniel Reichert als Betreiber von enquetebeteiligung.de beobachtete seinerzeit, dass die Anzahl der Diskussionsbeiträge in Relation zu Öffentlichkeitsmaßnahmen der Enquete-Mitglieder bzw. der zugehörigen Bundestagsfraktionen stand. Allerdings war – außerhalb der Enquete-Kommission – auch Skepsis gegenüber den neuartigen Herangehensweisen zu spüren, wie Katharina Frier-Obad zu bedenken gibt: »Durch das Experimenthafte wusste man natürlich auch nicht so ganz, worauf man sich da einlässt. Und natürlich gab es da auch Leute, die sich Sorgen gemacht haben, die überhaupt nicht wussten, was da auf sie zukommt, und dann möglicherweise mit Recht erst mal vorsichtig waren und erst mal schauen wollten: ›Was ist denn das, wie funktioniert das, wird uns da die Bude eingerannt, oder was wird genau passieren?‹«

Auch Klingbeil bestätigt, dass vor allem Kollegen, die keine Mitglieder der Enquete-Kommission waren, geringes Verständnis für die Öffnung von politischen Prozessen aufbrachten und teilweise eine ablehnende Haltung einnahmen. Er geht wie Frier-Obad davon aus, dass es bei den Mitgliedern der Internet-Enquete selbst zu keiner Zeit echte Bedenken gegenüber der Online-Bürgerbeteiligung gab. Allerdings, so Frier-Obad, litt zwischenzeitlich der Glaube an einen Mehrwert der Online-Bürgerbeteiligung in Relation zum betriebenen Aufwand. So zeigten sich einige Abgeordnete und Sachverständige enttäuscht darüber, dass in ihrem Themengebiet wenig Interesse bestand. Rückblickend betonen Klingbeil und von Notz die Bedeutung der Beteiligungsverfahren der Internet-Enquete für die Arbeit des

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

ADA. Ohne die Online-Bürgerbeteiligung zur Internet-Enquete hätte es das Beteiligungswerkzeug des Ausschusses demnach nicht gegeben.

Verbesserungsmöglichkeiten im Kommunikationsprozess mit der Öffentlichkeit werden durch einen Hinweis von Christian Scholz, Blogger und aktiver Nutzer von enquetebeteiligung.de, deutlich. Er weist darauf hin, dass die aktiven Teilnehmenden des Verfahrens aus seiner Sicht unzureichend über den Beteiligungsprozess informiert wurden. So wurden auch die Teilnehmenden, die Vorschläge einbrachten, nicht transparent zum weiteren Umgang mit diesen unterrichtet. Er hätte gerne gewusst, »ob Vorschläge diskutiert, angenommen oder abgelehnt wurden und aus welchem Grund«. Laut Frier-Obad gab es dagegen inhaltliche Rückmeldungen, die aber nicht über die Plattform selbst veröffentlicht wurden, sondern über eine Unterseite des Bundestages. Diese unterschiedlichen Kanäle waren demnach selbst für aktive Nutzende der Plattform nicht ersichtlich. Scholz, als Vertreter der Zielgruppe, kommt sogar zu dem Schluss, dass die Onlinebeteiligung von politischem Personal und Öffentlichkeit völlig getrennt voneinander ablief. Ihm zufolge gab es eher persönliche Treffen mit Abgeordneten als schriftliches Feedback zu Diskussionen auf der Plattform: »Die Politik hat unter sich diskutiert und die Bürger eben auch.«

Rückblickend folgert Frier-Obad, dass Online-Bürgerbeteiligung und die Arbeit eines politischen Gremiums im Parlament nicht parallel nebeneinander funktionieren können. Sie plädiert für eine bessere »Verzahnung« der beiden Ebenen und schlägt vor, zukünftig die Abläufe der Bürgerbeteiligung stärker auf die parlamentarischen Prozesse, beispielsweise Sitzungen der Gremien, abzustimmen: Diese Abläufe und beispielweise die zugehörigen Fristsetzungen sollten früh und gut geplant sein.

Frier-Obad diskutiert auch die technische Umsetzung selbst: Die Anforderungen sollen ihr zufolge mit dem Erkenntnisinteresse des Beteiligungsverfahrens und dem gewünschten Adressatenkreises abgestimmt werden, denn mit einfacheren Verfahren kann grundsätzlich eine höhere Resonanz erreicht werden. Allerdings sollte diskutiert werden, ob aufgrund von inhaltlichen Vorüberlegungen neue Aspekte bzw. Sach- und Fachkenntnisse der Zielgruppe erhoben werden oder ob die Sicht der breiten Öffentlichkeit im Vordergrund steht.

In einem Interview vom August 2015 nimmt Wolfgang Schulz (2015b), selbst Experte in der Enquete-Kommission, die Sicht eines Beobachters ein. Er hebt unter anderem hervor, dass mit enquetebeteiligung.de tatsächlich die Zielgruppe der Bürgerschaft und nicht der organisierten Interessen erreicht wurde. Mit Bezug zur Einführung des Beteiligungsvorhabens beschreibt Schulz (2015b, S. 17) seine Erfahrungen: Es war für ihn »extrem interessant zu sehen, wie so ein parlamentarisches System damit umgeht. Da lernt man zum Beispiel, dass ein Parlament in Teilen auch von seiner eigenen Verwaltung gesteuert wird. Zum anderen konnte man sehen, dass die Fraktionen sehr unterschiedlich offen dafür sind. Im konservativen Lager gab es da anfangs eher Bedenken, auch sehr grundsätzlicher Art, und auf der anderen Seite gab es dann auch so eine Art Übereuphorie. Das hat sich im Laufe der Diskussion dann aber auch abgeschliffen.«

Schulz (2015b) betont auch die Zwiespältigkeit maximaler Transparenz in dem Sinne, dass geschützte Diskussionsräume als Alternative zur politischen Darstellung vor der Kamera sinnvoll sind, da »Kompromisse, die vorher mühsam erarbeitet worden waren, dann da zum Teil wieder gefährdet« wurden. Wichtig für das Gelingen ist ihm zufolge Glaubwürdigkeit, denn für die Teilnehmenden ist die Motivation entscheidend: Diese liegt darin

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

begründet, dass die eigene Stimme gehört wird und dass die Beteiligung einen Unterschied bedeutet. Schulz (2015b, S. 19) folgert, dass Verfahren in ihrem zeitlichen Ablauf auf diese Motivation hin ausgerichtet sein müssen: »Es reicht nicht, Unterlagen zum Kommentieren ins Netz zu stellen, weil es dann passieren kann, dass man Rückmeldung zu Fragen bekommt, die längst abgeschlossen sind und man gar nicht weiß, wie man damit umgehen soll. Man muss also den Ablauf so abstimmen, dass man immer Zeit hat, das Feedback der Bürger auch einzubauen. Ansonsten wird es ganz schnell zu einer Partizipationsattrappe.«

Bedeutung der 18. Sachverständigen in der Internet-Enquete

Die Berücksichtigung der Anregungen und Vorschläge der Bevölkerung in Diskussionen und letztlich Handlungsempfehlungen spielt bei Beteiligungsprozessen eine wichtige Rolle. Von Notz erläutert die Bedeutung von Anregungen und Vorschlägen aus Sicht eines Enquete-Mitglieds wie folgt (Schaegner/Bieber 2015, S. 84): »Häufig kommen in Debatten nicht ganz, ganz neue Gedanken, aber manchmal auch Sachen, auf die tatsächlich noch niemand gekommen ist. Oder eine Argumentation, die man vorher nicht gesehen hat, oder eine Information, die man sich selbst nicht erschlossen hätte. Wie das in guten demokratischen Diskussionen ist: Sie beeinflussen, sie verändern, man schärft seine eigenen Argumente. Es kann durchaus auch andersherum sein: Man stellt fest, dass gewisse Positionen unklar rüberkommen, und man sie daraufhin selbst noch einmal verändern muss.«

Die Internet-Enquete widmet sich in ihrem Schlussbericht der Frage, inwieweit Vorschläge der Öffentlichkeit in die Arbeit der zwölf Projektgruppen eingegangen sind. Eine vollständige Aufstellung enthält der Schlussbericht nicht. Die Internet-Enquete (2013a, S. 11) gliedert die Berücksichtigung von Vorschlägen der Beteiligungsplattform in vier Gruppen (eine Übersicht mit Beispielen für die jeweiligen Varianten findet sich in Tab. III.2):

- wortwörtliche Übernahmen in die Handlungsempfehlungen;
- inhaltliche Übernahmen mit Verweis auf enquetebeteiligung.de;
- Dokumentation der Vorschläge mit oder ohne Begründung, warum sie nicht übernommen wurden, als Berichtsteil oder im Anhang;
- Übernahme der Vorschläge in Sondervoten.

Kerchner (2013, S. 50 f.) nennt das Beispiel »Livestreams aller Ausschüsse der Parlamente durchführen«, ein Onlinevorschlag vom 24. Februar 2011: »[A]ls Gründe werden unter anderem genannt: die verbesserte Information und Nachvollziehbarkeit für die Öffentlichkeit sowie die zu erwartende höhere Politikakzeptanz. Anschließend entfaltete sich bis zum 20. Mai 2012 eine intensive Onlinedebatte mit 25 Diskussionsbeiträgen, die ihrerseits wiederum Kommentare auslösten. Im Verlauf der Debatte wurde der Vorschlag neunmal geändert und schließlich in seiner geänderten digitalen Fassung mit 159 zu 8 Stimmen seitens der interessierten Nutzergemeinde online angenommen.[70] Die Enquete-Projektgruppe ›Demokratie und Staat‹ nahm den ›Vorschlag‹ zwar mit Interesse auf, modifizierte ihn jedoch

70 http://enquetebeteiligung.de/d/27

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

ihrerseits in einem entscheidenden Punkt: Demnach sollten nicht ›alle‹ Sitzungen des Parlaments und seiner Ausschüsse per Livestream im Internet zugänglich gemacht werden, sondern nur die als ›öffentlich‹ deklarierten. Damit wurde der im Netz mehrheitlich vertretenen ›Maximalforderung‹ nach uneingeschränkter Transparenz des politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesses von der Mehrheit der Internet-Enquete-Kommission eine Absage erteilt. Eine entsprechend abgeschwächte ›Handlungsempfehlung‹ ging dann auch an den Bundestag.«

Tab. III.2 Varianten der Kennzeichnung von Vorschlägen auf enquetebeteiligung.de

Kategorie	Beispiel
wortgenaue Übernahme	Förderung des Peer-to-Peer-Lernens: http://medienkompetenz.enquetebeteiligung.de/proposal/516-Förderung_des_peertopeer_Lernens
inhaltliche Übernahme	Transparenz fördern durch Open Data: http://demokratie.enquetebeteiligung.de/proposal/25-Transparenz_fördern_durch_Open_Data
Dokumentation des Vorschlags mit einer begründeten Reaktion	Offenlegung der Beteiligung eines Abgeordneten: http://demokratie.enquetebeteiligung.de/proposal/73-Offenlegung_der_Beteiligungen_eines_Abge
Übernahme der Vorschläge in den Sondervoten	Erhebung zur Netzauslastung: http://neutralitaet.enquetebeteiligung.de/proposal/295-Erhebung_zur_Netzauslastung

Eigene Darstellung

Harraß (2015, S. 497) ermittelt für die Projektgruppe Medienkompetenz, dass zwei von zwölf Handlungsempfehlungen »über die Plattform eingereicht und im Abschlussbericht wortwörtlich übernommen« wurden. Große et al. (2013, S. 30) betonen auch die Bedeutung der inhaltlichen Beiträge der Beteiligungsplattform und verweisen dabei auf die Bundestagsdebatte vom 20. Januar 2012 (Deutscher Bundestag 2012) zum Zwischenbericht der Internet-Enquete, in der die Arbeit und die Online-Bürgerbeteiligung gewürdigt wurden. Große et al. (2013, S. 30) folgern, dass alle Projektgruppen die Diskussion auf enquetebeteiligung.de zumindest beobachteten, und heben hervor, dass als Ergebnis der Online-Bürgerbeteiligung Inhalte in die Parlamentsarbeit einflossen, die sonst nicht berücksichtigt worden wären. Dies gilt unter anderem für die zwei Vorschläge »Förderung des Peer-to-Peer-Lernens« sowie »Computerspielpädagogik als Aufgabe der Medienpädagogik« an die Projektgruppe Medienkompetenz.

Die Internet-Enquete (2013a, S. 10 f.) führt in ihrem Schlussbericht an, dass der Beteiligungsprozess in allen Projektgruppen unterschiedlich verlief. Begründet wird dies einerseits mit dem Startzeitpunkt der Beteiligungsplattform. Dadurch konnten die frühen Projektgruppen enquetebeteiligung.de erst spät nutzen und in ihre Prozesse integrieren. Andererseits wird als Grund genannt, dass die Internet-Enquete hier nicht auf die Erfahrungen anderer Gremien zurückgreifen konnte und viele Abläufe erst ausprobieren und anpassen musste.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Einordnung der Internet-Enquete aus der Außensicht 3.3

Die Online-Bürgerbeteiligung der Internet-Enquete blieb, so bereits die Einschätzung der Enquete-Kommission, hinter den zahlenmäßigen Erwartungen zurück (Internet-Enquete 2013a, S. 12). Diese geringe Beteiligung bewertet Kerchner aus der Außensicht als »nicht weiter überraschend, entspricht dies doch den Beobachtungen, die seitens der Forschung in den letzten Jahren wiederholt gemacht wurden« (Kerchner 2013, S. 44 mit Verweis auf Lübcke 2013, 406 f.). Seitens der Mitglieder der Internet-Enquete war die Responsivität – als »Bereitschaft der gewählten Repräsentanten, auf die Wünsche und Interessen der Bürger/innen und Wähler/innen einzugehen und diese im politischen Prozess der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zu berücksichtigen« – anfangs hoch, auch wenn die Mitglieder den Umgang mit Eingaben von außen als ungewohnt empfanden. Immerhin zeigt laut Kerchner (2013, S. 49) eine erste Bilanz, »dass eine Fülle von Online-›Vorschlägen‹ dezidiert Niederschlag in den offiziellen Enquete-Dokumenten fand.« Für Projektgruppen wie Demokratie und Staat war auch ein qualitativ hohes Interesse zu verzeichnen, insbesondere aber ein beeindruckend hoher qualitativer Input.

Harraß (2015, S. 497) kennzeichnet die Diskussionsbeiträge als im Ergebnis »sehr themenkonzentriert und sachdienlich« und hebt besonders die »noch nicht gekannte Transparenz« hervor, da Dokumente und Diskussionen der Internet-Enquete »online eingesehen und der politische Entscheidungsprozess entsprechend nachvollzogen und verfolgt werden« konnte. Dennoch zeigen sich an der späten Implementierung von enquetebeteiligung.de »Vorbehalte gegenüber digitalen Dialog- und Abstimmungsinstrumenten bei Institutionen und Verfahren einer repräsentativen Demokratie«. Harraß (2015) hält zudem fest, dass sich neue Formen der Bürgerbeteiligung im Deutschen Bundestag etablieren konnten, wie beispielsweise die Arbeit der Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft« mit öffentlichen und archivierten Sitzungen sowie aktiver Beteiligung mittels neuer Kommunikationsmittel.

Im Nachhinein, so die Einschätzung von Mitgliedern der Internet-Enquete, in Kommentaren und in der wissenschaftlichen Literatur, hat sich die neuartige Bürgerbeteiligung als Impuls bewährt. »Die Enquete-Kommission ›Internet und digitale Gesellschaft‹ hat gezeigt, dass, auch nach Startschwierigkeiten, Werkzeuge wie Adhocracy geeignet sind, interessierte Bürger an der Arbeit einer solchen Kommission teilhaben zu lassen« (Harraß 2015, S. 497).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Weitere Angebote zur Online-Bürgerbeteiligung beim 17. und 18. Deutschen Bundestag IV.

Die Online-Bürgerbeteiligung der Internet-Enquete bildet den Ausgangs- und den Schwerpunkt der Analysen des vorliegenden TAB-Berichts. Sie steht jedoch nicht allein. Auch der *Ausschuss Digitale Agenda* des 18. Deutschen Bundestages (Kap. IV.1) führte ein Onlinebeteiligungstool ein.[71] Zwei weitere Beteiligungsangebote sind mit dem Deutschen Bundestag verbunden, allerdings nicht den Ausschüssen und Gremien zuzuordnen. Die *Endlagerkommission* (Kap. IV.2) ist ein neuartiges Gremium mit umfangreichen Aufgaben, die durch ein Gesetz bestimmt werden. Die Kommissionsmitglieder wurden von Bundestag und Bundesrat bestimmt. Die Kommission war zwar beim Deutschen Bundestag angesiedelt, betrieb jedoch eine eigenständige Öffentlichkeitsarbeit und verfügte durch die Regelungen des Einsetzungsbeschlusses über finanzielle Möglichkeiten, Aufträge auch für Beteiligungsangebote auszuschreiben und zu vergeben. Das *Jugendportal mitmischen.de* (Kap. IV.3) richtet sich an eine besondere Zielgruppe. Jugendliche ab 11 Jahren und junge Erwachsene werden über das Geschehen im Parlament informiert. Sie können selbst Beiträge verfassen und mitdiskutieren. Das Portal wurde 2004 gestartet. Mit den *elektronischen Petitionen* (Kap. IV.4) schließlich verfügt der Bundestag über ein Onlineangebot zu einer verfassten Form der Bürgerbeteiligung. Die Einführung der E-Petitionen war dabei mit einer Verfahrensinnovation verbunden.

Dieses Kapitel stellt diese Beteiligungsformate vor und untersucht sie in Anlehnung an die methodische Herangehensweise der Untersuchungen zur Internet-Enquete.

Ausschuss Digitale Agenda des 18. Deutschen Bundestages 1.

Einführung und Überblick 1.1

Der Ausschuss Digitale Agenda (ADA) wurde am 13. Februar 2014 als ständiger Ausschuss des Bundestages eingerichtet. Eine entsprechende Empfehlung hatte die Internet-Enquete als Ergebnis ihrer Arbeit formuliert. Der Ausschuss widmet sich der Digitalisierung und Vernetzung, er soll Entscheidungen für den digitalen Wandel vorbereiten. Zunächst hatte er nur eine beratende Funktion für andere Fachausschüsse, seit Oktober 2014 verfügt er über die Federführung des Politikfelds. Der Ausschuss ist mit 16 Abgeordneten besetzt (Stand: Oktober 2016), 7 Abgeordnete waren Kommissionsmitglieder der Internet-Enquete.

71 Die Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft« des 17. Deutschen Bundestages (2011 bis 2013) griff Anregungen der Internet-Enquete zur Online-Bürgerbeteiligung auf. Durch Liveübertragungen der Sitzungen wurde Transparenz geschaffen; Kommentarmöglichkeiten auf den Webseiten der Kommission und das Angebot von Bürgerchats erlaubten die Interaktion mit den Kommissionsmitgliedern. Das Angebot war allerdings nur noch über die Archivfunktion des Bundestages zugänglich und konnte daher nicht eingehender analysiert werden.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der ADA (2014, S. 1 f.) legte Leitlinien für die Umsetzung des Beteiligungsprozesses fest:

> »Ausschuss macht frühzeitig Thema bekannt
> Ausschussmitglieder/Fraktionen können Fragen formulieren, erstellen oder Beiträge dazu einstellen
> Ausschuss stellt Ausschussdokumente wie z. B. Liste der Einzuladenden, Fragenkatalog etc. zur Verfügung
> Ausschuss richtet ein entsprechendes Teilforum ein.
> Ausschuss lädt Nutzerinnen und Nutzer zur Kommentierung ein
> Eingehende Kommentare aus der Öffentlichkeit dürfen bestehen aus: Titel, Text, Hervorhebungen.
> Publikation/Freischaltung erfolgt erst nach Freigabe
> Beteiligen sich Ausschussmitglieder/Fraktionen an der Debatte, werden deren Beiträge farblich markiert, sodass sie als Ausschussmitglieder/Fraktionen erkennbar sind
> Der Livestream einer Anhörung/eines Fachgesprächs kann auf der Startseite des Internetauftritts angezeigt werden. Von dort aus kann ins Forum verlinkt werden.
> Kommentare werden nach Prüfung (verfassungsrechtlich unbedenklich, nicht diskriminierend, nicht volksverhetzend etc.) unmittelbar freigeschaltet«

Der ADA setzte diese Leitlinien im Untersuchungszeitraum bis auf eine Kann-Leitlinie vollständig um: In Livestreams wurde nicht auf das Onlineforum verwiesen. Fachgespräche wurden öffentlich durchgeführt und sind als Livestreams über die Mediathek des Deutschen Bundestages zugänglich.[72]

Der Beschluss über die Bürgerbeteiligung wurde mit Stimmen der CDU/CSU und SPD im Juli 2014 gefasst. Die Linkspartei und das Bündnis 90/Die Grünen enthielten sich. Die Umsetzung erfolgte gemäß Leitlinie 4 durch ein Onlineforum, das auf der Internetseite des Ausschusses unter www.bundestag.de/ada unter dem Menüpunkt »Beteiligung« erreichbar ist. Das Forum sollte zunächst von November 2014 bis zur parlamentarischen Sommerpause 2015 als Pilotprojekt die Beteiligung der Bevölkerung, von Unternehmen und Interessenvertretern analog zu Anhörungen, Fachgesprächen und Diskussionen ermöglichen, wird aber weiterhin angeboten. Der Ausschuss gibt Themen bzw. Fragen vor, zu denen eine Diskussion im Forum geführt werden kann.

Zur frühzeitigen Bekanntmachung von Themen des Onlineforums werden Hintergrundinformationen zu den öffentlichen Fachgesprächen und den Unterthemen in der Regel eine Woche vor dem jeweiligen Fachgesprächstermin veröffentlicht. Den Dokumenten des Bundestagsausschusses ist derzeit noch nicht zu entnehmen, ob und wie die Beiträge der Öffentlichkeit Eingang in die Arbeit der Fraktionen bzw. der Abgeordneten finden (Stand: Oktober 2016). In der Ausschussdrucksache 18(24)29 heißt es hierzu allerdings: »Die Reaktion auf Beiträge der Nutzer und die Nutzung der Beiträge für die politische Arbeit obliegt den Fraktionen bzw. jedem einzelnen Abgeordneten.« Diese Aufgabe fällt demnach nicht dem Ausschuss als Ganzes oder dem Sekretariat des Ausschusses zu.

72 Zur Information über einen Gegenstand seiner Beratung kann ein Ausschuss nach §§ 69 und 70 GOBT öffentliche Anhörungen von Sachverständigen, Interessenvertretern und anderen Auskunftspersonen vornehmen. Beratungen der Ausschüsse sind grundsätzlich nicht öffentlich.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Für die Sommerpause 2015 plante der ADA (2014) eine Evaluierung des Angebots. Hinweise darauf, ob eine Evaluation erfolgte, finden sich in den Unterlagen des Ausschusses nicht. Auch nach der Sommerpause 2015 ist das Forum über die Seiten des ADA zu erreichen. Weiterhin (Stand: Oktober 2016) wird der Zeitrahmen bis 2015 im Einleitungstext der Startseite genannt (Abb. IV.1), und es werden neue Beiträge angezeigt.

Abb. IV.1 Startseite des Onlinebeteiligungstools des ADA mit Einführungstext zu Zielen und Regeln

Quelle: www.bundestag.de/ada/beteiligung/forum.php (Stand: April 2016)

Kennzahlen zur Nutzung des Internetangebots des ADA

Die Webseiten des ADA erfassten für das zweite Halbjahr 2015 ca. 1.400 Besuche pro Monat. Dabei wurden monatlich im Durchschnitt ca. 3.200 Seitenaufrufe registriert. Dies entspricht ca. 2,3 besuchten Seiten pro Person. Für das Onlineforum wurden durchschnittlich 250 Seitenaufrufe pro Monat gezählt.

Quelle: persönliche Mitteilung der Bundestagsverwaltung vom 28.1.2016

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Diskussionen zur Arbeit des Ausschusses werden auch bei Twitter über den Hashtag #btADA geführt. Über dieses Stichwort kommunizieren auch die Mitglieder des Ausschusses zum Arbeitsgebiet. Dabei verwenden diesen Social-Media-Kanal sowohl die Mitglieder des Ausschusses als auch die Beauftragten der Abgeordnetenbüros. Fast alle Ausschussmitglieder informieren die Öffentlichkeit über diesen Kanal.[73] Die Mitglieder des ADA sind der von Marco Dohle und Gerhard Vowe als »sehr intensive Onliner« bezeichneten Gruppe von Abgeordneten zuzurechnen, die »selbst wirklich begeistert im Internet unterwegs ist« (Biallas/Reimer 2015).

Onlineforum des Ausschusses (Onlinebeteiligungstool) 1.2

Umsetzung 1.2.1

Das Onlinebeteiligungstool des ADA hat zum Ziel, die Öffentlichkeit an ausgewählten Diskussionen zu beteiligen. Es wird über die Software vBulletin realisiert, ein Werkzeug, das im Portfolio der Bundestagsverwaltung für alle Ausschüsse bereitgestellt wird. »Das Onlinebeteiligungstool wird von den Mitgliedern des Ausschusses Digitale Agenda und den Fraktionen in eigener Zuständigkeit (personalisierter Zugang) gestaltet. Die Verwaltung des Deutschen Bundestages übernimmt im Rahmen der bestehenden Ausstattung die Administration des Onlinebeteiligungstools und die Moderation der aus der Öffentlichkeit eingehenden Beiträge« (Schwarz 2014).

Für die aktive Beteiligung am Onlineforum ist laut Forenregeln eine Registrierung notwendig. Die Teilnehmenden müssen dabei einen Namen wählen und eine E-Mail-Adresse angeben. Diese Daten sowie die Beiträge und Nachrichten werden gespeichert (Datenschutzerklärung des Beteiligungstools, Ziff. 2). Die Ausschusssekretariate als datenerhebende Stellen sind an das Bundesdatenschutzgesetz gebunden und verpflichtet, für dessen Einhaltung über das gesamte Beteiligungsverfahren hinweg zu sorgen.

Alle eingehenden Beiträge werden durch die Beschäftigten des Ausschusssekretariats auf die Einhaltung der Forenregeln geprüft und erst anschließend im Forum veröffentlicht.[74] Themen und Beiträge können gelöscht, einzelne Personen ausgeschlossen werden, wenn diese gegen die Regeln des Forums verstoßen (Forenregeln, Ziff. 1.5 u. 1.6). Darüber hinaus können Beiträge verschoben oder inhaltlich bearbeitet werden.

73 In einem Interview (Biallas/Reimer 2015) führen Marco Dohle und Gerhard Vowe aus, dass ungefähr die Hälfte der Abgeordneten einen Twitteraccount hat. »Und nur etwa ein Drittel gibt an, ihn auch regelmäßig zu nutzen. Die persönliche Homepage und einen Facebookzugang nutzen hingegen fast alle Abgeordneten.« Die Nutzung des Kommunikationskanals Twitter diene vor allem der politischen Information und dem Verbreiten von politischen Meinungen. »Es geht also weniger darum, komplexe Zusammenhänge zu erklären. Vielmehr wird auf eigene Anliegen verwiesen oder kurz über die politische Arbeit und den politischen Alltag berichtet. Es wird eine Art Tätigkeitsnachweis erstellt.«

74 Diese Prüfung ist rechtlich nicht zwingend erforderlich und kann unter Umständen zu Problemen führen, da die Moderierenden infolge der Prüfung für Rechtsverstöße, die durch die Beiträge verursacht sind, (mit) haftbar gemacht werden können (Kap. VI.2).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Das Forum ist thematisch auf öffentliche Fachgespräche des Ausschusses ausgerichtet. Der Ausschuss veröffentlicht Termine und Livestreams, die Fragen des Ausschusses und die Liste der geladenen Fachleute. Des Weiteren wird in der Regel das Thema inhaltlich vorgestellt, so auch das öffentliche Fachgespräch »e-Health« am 12. November 2014, wie das folgende Beispiel zeigt: »Der Ärztemangel in ländlichen Gebieten ist ein viel beklagter Zustand. Hausärzte finden kaum noch Nachfolger, wenn sie in Rente gehen. Krankenhäuser reduzieren die Bettenzahl oder schließen gleich ganz. Mit dem Begriff ›E-Health‹ verbinden sich Hoffnungen, Kranken in abgelegenen Regionen besser helfen zu können. ... Die Sitzung wird live im Internet auf www.bundestag.de und auf mobilen Endgeräten übertragen. Die Abgeordneten wollen von den fünf geladenen Sachverständigen unter anderem wissen, welche Perspektive die Telemedizin angesichts der demografischen Entwicklung in der Patientenversorgung ermöglicht und ob die Telemedizin in der Tat den Ärztemangel in ländlichen Gebieten ausgleichen kann.« In den Hintergrundinformationen werden als Dokumente beispielsweise Fragenkataloge und Stellungnahmen der Fachleute veröffentlicht.

Nutzung des Onlinebeteiligungstools 1.2.2

Das Onlinebeteiligungstool findet mit Stand vom 31. Oktober 2016 nur eine geringe Resonanz. Zur Mehrzahl der Fachgespräche bzw. Diskussionspunkte des Ausschusses gingen keine Kommentare ein, wie Tabelle IV.1 zeigt. Insgesamt wurden 162 Beiträge veröffentlicht, die allerdings bis auf 7 Beiträge auf das Sekretariat des Ausschusses, das die Diskussionen betreut und jeweils zu Einzelfragen Diskussionsanregungen veröffentlicht, zurückgehen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tab. IV.1 Übersicht über die Themen und die Anzahl der Diskussionsbeiträge im Onlinebeteiligungstool

Titel des öffentlichen Fachgesprächs	Datum des Fachgesprächs	Beiträge des Ausschuss-sekretariats	sonstige Beiträge
Open Data	5.11.2014	8	3
eHealth	12.11.2014	10	0
Urheberrechtsreform und Leistungsschutzrecht für Presseverlage	3.12.2014	13	1
Startups, Mittelstand und der Datenschutz in der digitalen Welt	4.3.2015	12	0
ökonomische Aspekte der Digitalisierung	6.5.2015	10	0
Gesetzgebung zur Netzneutralität – aktuelle Entwicklung	17.6.2015	11	0
Digitale Arbeit	30.9.2015	13	3
Digitalisierung der Finanzwirtschaft	11.11.2015	19	0
Effektivierung der Kontrolle des Exports von Überwachungs- und Spionagesoftware	16.12.2015	14	0
Europäische Datenschutzgrundverordnung	24.2.2016	9	0
Kartellrecht und Plattformen	13.4.2016	15	0
Auswirkungen der Robotik auf Wirtschaft, Arbeit und Gesellschaft	22.6.2016	11	0
Digitalisierung auf kommunaler Ebene und im ländlichen Raum	19.10.2016	10	0

Eigene Zusammenstellung

Bewertung des Onlinebeteiligungstools 1.2.3

Für die Bewertung des Onlinebeteiligungstools des Bundestagsausschusses Digitale Agenda wurden die von Weinhardt et al. (2015) entwickelten Gelingenskriterien (Kap. II.6.2) herangezogen. Das Onlinebeteiligungstool wird hinsichtlich des Kriteriums »Gebrauchstauglichkeit« und der zugehörigen Aspekte Kommunikationswege und Kontaktaufnahme als gut bewertet. Positiv fällt auf, dass Benachrichtigungen zu Änderungen oder neuen Beiträgen im Onlineforum abonniert und dass persönliche Nachrichten an andere Nutzende versendet werden können. Die direkte Kontaktaufnahme zu den Plattformverantwortlichen ist per E-Mail möglich. Hinsichtlich des Aspekts der Nutzbarkeit über mo-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

bile Endgeräte, der ebenfalls Teil der Bewertung der Gebrauchstauglichkeit ist, werden Verbesserungspotenziale erkennbar: Die Nutzung des Forums bzw. der Softwarelösung vBulletin ist über mobile Endgeräte nur schwer möglich, da das Layout des Onlinebeteiligungstools nicht responsiv gestaltet ist. In der Folge wird der Inhalt auf kleinen Bildschirmen unzureichend dargestellt und die Schrift ist nicht gut lesbar. Auch hinsichtlich des weiteren Bewertungsaspekts Visualisierungen fehlen deutlich sichtbare Hinweise zum Status des Projekts und zu den Nutzungszahlen. Diskussionsbeiträge können nach Kriterien wie »letzter Beitrag« oder »Anzahl der Aufrufe des Themas« sortiert und so in eine Rangfolge gebracht werden. In Bezug auf den Aspekt Gestaltung könnte die Menüführung verbessert werden. Diese erfolgt derzeit über zwei Menüleisten, deren unterschiedliche Funktionen nicht deutlich werden. Die leichte Anwendbarkeit wird durch gute Suchmöglichkeiten und einen in wenigen Schritten strukturierten Registrierungsprozess gewährleistet.

Mit Bezug zum Kriterium »Repräsentativität« ist das Onlinebeteiligungstool in die Außendarstellung des Bundestagsausschusses auf dem Internetportal des Deutschen Bundestages eingebunden. Von dort wird über einen Link auf das Angebot hingewiesen. Aktivitäten der Öffentlichkeitsarbeit zur Bewerbung des Onlinebeteiligungswerkzeugs sind sowohl im Internet als auch im Printbereich selten zu finden. Die Barrierefreiheit des Onlinebeteiligungstools hätte von einem responsiven Design profitiert, beim Prüftool Functional Accessibility Evaluator wird jedoch im Vergleich zu anderen Internetseiten ein überdurchschnittliches Ergebnis erreicht. Der Ausschuss formuliert Texte im Onlinebeteiligungstool bislang nicht in einer genderneutralen Sprache. Hinsichtlich des Kriteriums »Repräsentativität und Inklusivität« bestehen gemäß dem Bewertungsschema folglich Verbesserungspotenziale.

Ziel und Prozess des Verfahrens (Aspekte des Kriteriums »Transparenz«) werden zwar in einem Ausschussdokument formuliert, aber nicht auf den Seiten des Onlinebeteiligungstools selbst wiedergegeben. Die Nutzungsbedingungen sind umfassend und verständlich beschrieben. Unterschiedliche Typen von Nutzenden werden im Onlinebeteiligungstool farblich voneinander abgegrenzt; Ausschussmitglieder sind gesondert gekennzeichnet. Auswertungen in Ausschussdokumenten wurden nicht identifiziert. Insgesamt ist das Kriterium »Transparenz des Prozesses« nur teilweise erfüllt.

Die Anforderungen des Kriteriums Identitätsschutz werden von dem Onlinebeteiligungstool des ADA erfüllt. Teilnehmende werden aufgefordert, einen Namen für die Anzeige im Internet zu wählen, und können sich folglich auch unter einem Pseudonym an der Diskussion beteiligen.

Twitter – Hashtag #btADA 1.3

Der Ausschuss Digitale Agenda besitzt keinen offiziellen Twitteraccount, Diskussionen zur Arbeit des Ausschusses werden über den Hashtag #btADA gebündelt. Erste Tweets mit diesem Hashtag wurden im Oktober 2014 veröffentlicht. Bis zum Ende des Jahres 2015 wurden insgesamt 781 Tweets gesendet, die dem Ausschuss zuzuordnen sind.[75] Die Analyse der Tweets zeigt, dass sich unterschiedliche Personen via Twitter zum Ausschuss Digitale

75 Laut Onlinerecherchen des IZT wird der Hashtag selten auch im spanischen Sprachraum ohne Bezug zur Ausschussarbeit verwendet.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Agenda äußerten. 12 der 16 Abgeordneten des Ausschusses engagieren sich über diesen Kanal. Sie sendeten im Untersuchungszeitraum etwa ein Drittel aller Tweets. Diese Tweets enthalten vorrangig Hinweise auf öffentliche Fachgespräche und aktuelle Entwicklungen im Ausschuss. Die Büroleitung des Ausschussmitglieds von Notz sendete mit 80 Tweets die meisten Nachrichten.

Weitere Twitternde sind unter anderem Nichtregierungsorganisationen, Medienorganisationen, in Landes- und EU-Politik Tätige sowie Verantwortliche von Unternehmen (Hard- und Software, Verlage) und Wissenschaftsorganisationen. Darunter twittern zahlreiche zu den öffentlichen Fachgesprächen geladene Sachverständige mit Bezug zu ihren Fachbeiträgen. Die Twitteraktivitäten stehen in der Regel in einem thematischen oder organisatorischen Zusammenhang zu den öffentlichen Fachgesprächen des Ausschusses.

354 und damit ca. 45 % der Tweets mit dem Hashtag #btADA verweisen auf andere Twitternachrichten und haben einen – soweit bei Twitter durch die Begrenzung auf 140 Zeichen möglich – kommunikativen Charakter. 26 Tweets thematisieren die Online-Bürgerbeteiligung des Ausschusses, davon 17 Diskussionsbeiträge den Start des Beteiligungsverfahrens.

Über Twitter wird auch Kritik an der Umsetzung des Beteiligungsverfahrens geäußert. Fünfmal wird auf einen Beitrag von Markus Beckedahl, ehemaliges Mitglied der Internet-Enquete, verwiesen. Der Beitrag trägt den Titel »#btada: Der Ausschuss Digitale Agenda bekommt jetzt ein Forum – aber nicht mehr Transparenz«.[76] Beckedahl begrüßt grundsätzlich den Beginn der Beteiligung, bemängelt aber unter anderem: Das »Forum versprüht den Charme der 90er und ist auch nur gedacht, die wenigen öffentlichen Anhörungen zu begleiten«. Ebenso wird unter dem Stichwort »begrenzte Öffnungszeiten« die erforderliche Freischaltung durch Verwaltungspersonal des Bundestages thematisiert. Zwei Tweets verweisen auf die technische Umsetzung, einer auf eine technische Störung im Livestream der Übertragung eines Fachgesprächs, drei auf die geringe Beteiligung. Kritik steht auch im Mittelpunkt des dritten Typs von Tweets zum Onlinebeteiligungstool, dem sich vier Beiträge zuordnen lassen. Hier wird die nicht zeitgemäße Umsetzung des Onlineforums kommentiert (»Das ›Onlinebeteiligungstool‹ des #btADA ist echt enttäuschend. Vor allem verglichen mit Enquetebeteiligung bei #EIDG«).

1.4 Einordnung der Online-Bürgerbeteiligung durch Ausschussmitglieder

Das geringe Interesse am Beteiligungswerkzeug des Ausschusses, der mit seiner Thematik im Fokus der sogenannten Netzgemeinschaft – also der Gruppe der politisch interessierten und aktiven Internetnutzenden – steht, wird von Mitgliedern des Ausschusses unterschiedlich eingeordnet.

Thomas Jarzombek (CDU/CSU) hat im Februar 2016, nach 2 Jahren, die Rolle der Online-Bürgerbeteiligung positiv bewertet (Jarzombek 2016, o. S.): »Konstruktiv, aber nicht

76 http://netzpolitik.org/2014/btada-der-ausschusses-digitale-agenda-bekommt-jetzt-ein-forum-aber-nicht-mehr-transparenz

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

unkritisch begleitet der Ausschuss die Umsetzung der Digitalen Agenda der Bundesregierung 2014–2017 ... Öffentliche Fachgespräche und die damit verbundene Möglichkeit zur Online-Bürgerbeteiligung erhöhen die Wahrnehmung bestimmter Aspekte der Digitalisierung.«

Lars Klingbeil (SPD) und Konstantin von Notz (Bündnis 90/Die Grünen) waren als Obmänner ihrer Parteien Mitglieder der Internet-Enquete des 17. Deutschen Bundestages und sind in gleicher Funktion Mitglieder des Ausschusses Digitale Agenda des 18. Deutschen Bundestages. Sie betonen, dass sie sich für den Ausschuss eine Plattform wünschten, deren Beteiligungsmöglichkeiten über die des jetzigen Forums hinausgingen und die Anknüpfungen an enquetebeteiligung.de aufwies (Schaegner/Bieber 2015).

Beide Politiker kommen zu keinem positiven Gesamturteil. Klingbeil kritisiert am Forum, »dass es weder ein spannendes Design hat noch von der Handhabung her praktisch ist. Man kann mittlerweile Links, aber keine Dokumente einstellen, weil die Argumentation da dann lautet: ›Das sind offizielle Seiten des Bundestages, da muss man eigentlich überprüfen, was da reingestellt wird‹. Das ist also insgesamt nur ein ganz kleiner Schritt, und wir hätten uns da sicher etwas Größeres vorstellen können.«[77]

Von Notz bedauert, dass die Erfahrungen, die durch die Nutzung von Adhocracy im Bundestag gesammelt wurden, bei der Konzeption des Onlinebeteiligungswerkzeuges des ADA keine Rolle spielten. »Wir wären sehr froh, wenn es gelungen wäre, in den Ausschuss Digitale Agenda diese Mechanismen zu übertragen. Ich glaube, der Deutsche Bundestag hätte das rechtlich durchaus gekonnt. Aber man hat sich das nicht getraut, weil man Sorge hat. Mit diesen Instrumenten einher geht eine Notwendigkeit von Öffentlichkeit in den Sitzungen, die will man teilweise eben nicht haben. So sind wir im Augenblick wieder in einer Warteschleife.«[78]

In einem Interview mit dem Magazin Netzpiloten (Schwarz 2014) begründet Halina Wawzyniak, Ausschussmitglied und netzpolitische Sprecherin der Linksfraktion im Bundestag, die Enthaltung während der Abstimmung über die Bürgerbeteiligung des ADA. Sie vertritt die Auffassung, dass nur Themen behandelt werden können, die bereits öffentlich sind und die die Große Koalition mit ihrer Mehrheit festlegt. Weiterhin kritisiert sie, »dass sowohl Nutzer als auch jeder einzelne Blogpost händisch freigeschaltet werden müssen«. Wawzyniak sieht darin eine *»Suggerierung von Beteiligung«* (Schwarz 2014, Hervorhebung im Original).

Resümee zur Online-Bürgerbeteiligung des Ausschusses 1.5

Der erstmaligen Einrichtung eines Ausschusses Digitale Agenda durch den 18. Deutschen Bundestag wurde hohe öffentliche Aufmerksamkeit zuteil. Der Beschluss des Deutschen Bundestages steht in engem inhaltlichen Bezug zur Arbeit der Internet-Enquete.

Der Ausschuss hat sein Angebot zur Online-Bürgerbeteiligung über die Software vBulletin umgesetzt. Das Werkzeug wurde von der Bundestagsverwaltung eingerichtet. Eine komplexere Lösung, wie z. B. mit enquetebeteiligung.de von der Internet-Enquete erprobt, wurde

77 Fachgespräch vom 6.11.2014/Gesprächsführung: politik-digital e. V.
78 Fachgespräch vom 7.11.2014/Gesprächsführung: politik-digital e. V.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

nicht implementiert, obwohl Mitglieder des Ausschusses damit als frühere Kommissionsmitglieder der Internet-Enquete vertraut waren und dieses oder ein vergleichbares Format der Online-Bürgerbeteiligung sowohl innerhalb als auch außerhalb des Ausschusses diskutiert wurde. Dem Ausschuss stehen für diese Zwecke allerdings keine eigenen finanziellen oder zusätzlichen personellen Ressourcen zur Verfügung.

Am Beispiel der mit dem Onlineforum – bzw. Online-Bürgerbeteiligung im Allgemeinen – verknüpften Aufgaben für Ausschusssekretariate wird deutlich, dass Verfahren der Online-Bürgerbeteiligung nicht nur technisch und organisatorisch, sondern rechtlich und inhaltlich durch Bundestagsverwaltung, Fraktionen sowie Abgeordnete und die für sie Tätigen gestaltet und umgesetzt werden müssen. Hierzu sind Personalressourcen und Erfahrungswissen erforderlich, teils sind die Aufgaben für die zuständigen Beschäftigten neu.

Die Beteiligungsplattform ist grundsätzlich übersichtlich gestaltet und lässt sich leicht handhaben. Die Teilnehmenden können einander kontaktieren und sich austauschen. Bei der Bewertung des Kriteriums Repräsentativität führen die als zu gering zu bewertende Öffentlichkeitsarbeit sowie die fehlende Verbindung zwischen den On- und Offlineaktivitäten des Ausschusses nur zu einem durchschnittlichen Ergebnis. Dem Internetauftritt des Ausschusses ist nur eingeschränkt zu entnehmen, wie der Beteiligungsprozess ablaufen soll, wie die Ausschussmitglieder mit den Ergebnissen der Plattform umgehen und ob sich der Ausschuss zu einer Auseinandersetzung mit den Ergebnissen verpflichtet.

Die Nutzung des Onlineforums als Beteiligungswerkzeug fokussiert inhaltlich auf die Themen der öffentlichen Fachgespräche des Ausschusses Digitale Agenda. Im Rahmen der durch vBulletin vorgegebenen Möglichkeiten werden die jeweiligen Themen umfassend vorgestellt. Die Beteiligung an der Diskussion ist zahlenmäßig gering – sowohl seitens der Mitglieder des Ausschusses bzw. ihrer Büros als auch seitens der adressierten Bevölkerung. Im Vergleich zum Forum sowie zur Beteiligungsplattform der Internet-Enquete erscheint die Umsetzung der Online-Bürgerbeteiligung des Ausschusses weniger adressaten- bzw. aufgabengerecht.

Am Beispiel des Ausschusses wird deutlich, dass der Kurznachrichtendienst Twitter – wie auch schon im Fall der Internet-Enquete – sowohl von den Abgeordneten als auch von Interessierten bzw. Fachleuten für Statements und die Verbreitung von Informationen genutzt wird. Kurznachrichten sind ein Instrument zur öffentlichen Information und teils auch zur Kommunikation über Themen von Ausschüssen und sonstigen Gremien des Deutschen Bundestages.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe 2.

Einführung und Überblick 2.1

Die folgenden Analysen berücksichtigen die Online-Bürgerbeteiligung der Endlagerkommission im Zeitraum zwischen der ersten Sitzung am 22. Mai 2014 und dem 30. Juli 2016. Zeitlich ergänzend wurde die Onlinekonsultation zum Abschlussbericht bis einschließlich 18. September 2016 einbezogen. Hierzu wurden, entsprechend der Herangehensweise bei der Internet-Enquete, Daten und Dokumente zur Online-Bürgerbeteiligung der Endlagerkommission erfasst und systematisiert. Als Beteiligungsformate wurden berücksichtigt:

- das Onlineforum auf der Microsite der Endlagerkommission;
- die Onlinekonsultation zum Entwurf der geowissenschaftlichen Kriterien der Endlagerkommission entsprechend der Beschlusslage der 15. Sitzung der AG 3 am 17. Dezember 2015;[79] die Onlinekonsultation lief 2 Wochen lang vom 18. bis zum 31. Januar 2016;
- die Onlinekonsultation zum Berichtsentwurf der Endlagerkommission; erste Berichtsteile wurden ab Februar 2016 schrittweise online zur Diskussion gestellt, der vollständige Bericht wurde am 4. Juli 2016 eingestellt. Die Onlinekonsultation führte die Community Based Innovation Systems GmbH (cbased) durch und nach Abschluss der Arbeit der Endlagerkommission im Auftrag des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE) weiter. Das Konsultationsverfahren endete nach einer einwöchigen Verlängerung am 18. September 2016.
- Kurznachrichten via Twitter mit dem Hashtag #endlagerkommission waren ein weiteres Format der Beteiligung.

Die Endlagerkommission dokumentierte die Beiträge der Online-Bürgerbeteiligung während ihrer Laufzeit. Eigene Erhebungen im Rahmen dieses Untersuchungsauftrages zur Konsultation des Abschlussberichts sowie eine Zusammenstellung von Beiträgen bei Twitter mit dem Hashtag #endlagerkommission ergänzen diesen Datenbestand.[80] Ausgehend von einer Darstellung der Endlagerkommission und ihrer Aufgaben werden die Ergebnisse der Analysen im Folgenden dargestellt. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der Konsultation des Abschlussberichts. Ein Resümee fasst die Erkenntnisse vor dem Hintergrund der Ziele des Untersuchungsauftrags zusammen.

Aufgaben der Endlagerkommission 2.1.1

Das Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz – StandAG) wurde am 28. Juni 2013 im Bundestag und am 5. Juli 2013 im Bundesrat verabschiedet. Das Gesetz regelt die Vorgehens-

79 www.kriterien-standortauswahl.de
80 Die Beiträge mit dem Hashtag #endlagerkommission wurden über twitterspezifische Suchmaschinenanbieter und eine ergänzende Twitterabfrage zusammengetragen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

weise für die Suche und die Auswahl eines Standortes für ein Endlager für im Inland verursachte, insbesondere hoch radioaktive Abfälle (Smeddinck/Roßegger 2013, S. 548). Ziel des Standortauswahlverfahrens ist es, so der Gesetzestext, »in einem wissenschaftsbasierten und transparenten Verfahren für die im Inland verursachten, insbesondere hoch radioaktiven Abfälle den Standort für eine Anlage zur Endlagerung ... in der Bundesrepublik Deutschland zu finden, der die bestmögliche Sicherheit für einen Zeitraum von 1 Mio. Jahren gewährleistet.«

Atomkraft wird in Deutschland seit dem 17. Juni 1961, als das Atomkraftwerk Kahl den Betrieb aufnahm, zivil genutzt (Gunkel 2011). Am 30. Juni 2011 – in engem Bezug zur Reaktorkatastrophe in Fukushima – wurde der schrittweise Ausstieg aus der Kernkraft bis 2022 mit deutlicher Mehrheit im Bundestag beschlossen und am 8. Juli 2011 durch den Bundesrat bestätigt. Trotz der jahrzehntelangen Nutzung der Kernenergie wurde bislang weder in Deutschland noch weltweit ein Endlager in Betrieb genommen. Mit der 2011 verabschiedeten EU-Richtlinie 2011/70/Euratom verpflichteten sich die Mitgliedstaaten, nationale Entsorgungskonzepte zu entwickeln und sie der Europäischen Kommission zu übermitteln. Die Richtlinie wurde durch das StandAG in nationales Recht überführt. Die Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfälle soll hier Vorschläge unterbreiten und das StandAG evaluieren (Brunnengräber/Hocke 2014, S. 61 f.; Endlagerkommission 2016, S. 66 ff.).

Der Endlagerkommission geht eine jahrzehntelange öffentliche Debatte und gesellschaftliche Auseinandersetzung in Deutschland voraus. Brunnengräber et al. (2012, S. 59) bezeichnen die Endlagerung als ein »ubiquitäres Problem« und als einen der »ältesten ungelösten Konflikte... in der Bundesrepublik Deutschland«. Das Thema ist ihnen zufolge »von gesellschaftlichen Konfliktlagen und technologischen Herausforderungen bestimmt wie kein anderes sozialökologisches Problemfeld«. Auch zählt die Endlagerung nuklearer Abfälle zu den besonders schwierig zu lösenden Problemen, da hier sowohl intra- und intergenerationale Aspekte als auch ethische Fragen berührt werden: »Bei den Stakeholdern liegen Differenzen bei Ideologien, Interessen, Werten und Präferenzen vor, die zu Konflikten führen. Bei der Suche nach Lösungswegen sind schließlich politische, soziale, ökologische, wirtschaftliche und technische Aspekte miteinander verzahnt« (Brunnengräber et al. 2012, S. 59). Smeddinck und Roßegger (2013, S. 548 f.; vgl. auch Vogt 2015, S. 402) verweisen auf den Bezug zur Bürgerbeteiligung: »Öffentlichkeitsbeteiligung war in früheren Phasen der Atomnutzung und -wirtschaft unter dem Eindruck erster lokaler Widerstände gerade nicht üblich und unerwünscht – nicht nur in Deutschland, auch in anderen europäischen Ländern. Proteste, ziviler Ungehorsam, teilweise bürgerkriegsähnliche Zustände haben frühzeitiger als in anderen Bereichen eine Entwicklung in Gang gesetzt«.

Vor dem eigentlichen Standortauswahlverfahren erarbeitete ein von Bundestag und Bundesrat berufenes Gremium, dessen Mitglieder aus Politik, Wissenschaft und Gesellschaft kamen, bis Juni 2016 Kriterien, die in einem Bericht und Handlungsempfehlungen bzw. Entscheidungsgrundlagen für den Deutschen Bundestag mündeten. »Die Endlager-Kommission ist beim Bundestag angesiedelt. Sie ist aber kein Ausschuss des Parlaments, keine Enquetekommission und auch nicht den Bundestagsfraktionen zugeordnet. Die drei Paragrafen des Standortauswahlgesetzes über die Kommission beschreiben sie als ein neu-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

artiges Gremium mit umfangreichen Aufgaben. Berufen wurden die Kommissionsmitglieder von Bundestag und Bundesrat. Die Kommission betreibt eine eigenständige Öffentlichkeitsarbeit.«[81]

Am 19. Juli 2016 legte die Endlagerkommission gemäß § 3 Standortauswahlgesetz den Abschlussbericht vor (Endlagerkommission 2016). Der Bericht bildete die Basis für die Evaluierung des StandAG durch das Parlament. Der Bericht konnte im Zeitraum vom 4. Juli 2016 bis zum 18. September 2016 online öffentlich kommentiert werden.[82] Bereits ab Februar 2016 hatte die Endlagerkommission Teile des Berichts über die Onlinekonsultationsplattform zur Kommentierung eingestellt. Die Ergebnisse dieser abschließenden Onlinekonsultation flossen in die Arbeit des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages (AUNBR) ein, in dem die Beiträge gemeinsam mit dem Bericht am 28. September 2016 in einem öffentlichen Fachgespräch diskutiert wurden.

Im Abschlussbericht ist das Ziel der Kommission hervorgehoben, »schon während ihrer Arbeit öffentliches Feedback einzuholen und dies bei der Ausarbeitung der Kommissionsempfehlungen zu berücksichtigen«. Im Zeitraum zwischen Juni 2015 und Mai 2016 wurden »unterschiedliche Teilöffentlichkeiten eingeladen, sich in verschiedenen Formen an der Erarbeitung der Handlungsempfehlungen zu beteiligen, sich zur Arbeit der Kommission zu äußern, diese zu kritisieren und Alternativen sowie Verbesserungsvorschläge einzubringen. So sind Fachwissen und Einschätzungen der Öffentlichkeit in die Erstellung des Berichts eingegangen« (Endlagerkommission 2016, S. 348).

Neben Formaten der Online-Bürgerbeteiligung führte die Endlagerkommission Dialog- und Diskussionsveranstaltungen durch.[83] Eine zunächst vorgesehene Informationskampagne wurde jedoch zurückgestellt und später aufgrund der Zeitknappheit der Kommissionsarbeit nicht durchgeführt (Endlagerkommission 2016, S. 350). Im Abschlussbericht der Endlagerkommission sind Anregungen, die auf Ergebnisse der Konsultationsverfahren zurückgehen, mit einer entsprechenden Kennzeichnung hervorgehoben.

Standards und Umsetzung der Online-Bürgerbeteiligung an der Kommissionsarbeit 2.1.2

Die Einrichtung der Endlagerkommission ist in § 3 StandAG geregelt. Mit Bezug zum Handlungsfeld Online-Bürgerbeteiligung ist der § 5 maßgeblich. Er umfasst Vorgaben zur Öffentlichkeit der Kommissionsarbeit und zur Beteiligung der Öffentlichkeit an der Kommissionsarbeit. Hier wird festgelegt, dass

- die Kommission in der Regel öffentlich tagt und Sitzungsprotokolle veröffentlicht werden; die Öffentlichkeit kann dabei auch durch die Übertragung der Beratung als Livestream im Internet hergestellt werden;
- von der Kommission beauftragte externe Gutachten veröffentlicht werden;

81 www.bundestag.de/endlager/einsteiger-infos/steckbrief (31.8.2016)
82 www.endlagerbericht.de
83 Ein Videoclip mit Eindrücken der Veranstaltungen ist in der Mediathek des Deutschen Bundestages abrufbar (http://dbtg.tv/cvid/6860804).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- die Kommission die im Gesetz formulierten Grundsätze für die Öffentlichkeitsbeteiligung wie Bürgerdialoge auch über das Internet berücksichtigt;
- die Kommission ihren Bericht öffentlich vorstellt und publiziert;
- die Kommission die Öffentlichkeit nach den in den später im Gesetz für das eigentliche Standortauswahlverfahren selbst (§§ 9 u. 10 StandAG) festgelegten Grundsätzen beteiligt. Dazu gehört insbesondere auch die Weiterentwicklung von Maßnahmen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in einem offenen und pluralistischen Dialog (Smeddinck/Roßegger 2013, S. 553).

Die Kommission räumte ihren Mitgliedern weitgehende Minderheitenrechte ein. Bereits 6 der 32 Kommissionsmitglieder konnten demnach Aufträge an externe Gutachter – auch zur Online-Bürgerbeteiligung – oder eine Anhörung externer Sachverständiger durchsetzen. Die Kommission und die Arbeitsgruppen tagten in der Regel öffentlich (sofern keine Rechte Dritter berührt waren, beispielsweise bei Auftragsvergaben; Endlagerkommission 2016, S. 69). Entsprechend wurden die Sitzungen der Endlagerkommission als Livestream im Parlamentsfernsehen und im Internet übertragen.

Kennzahlen zur Nutzung des Internetangebots der Endlagerkommission

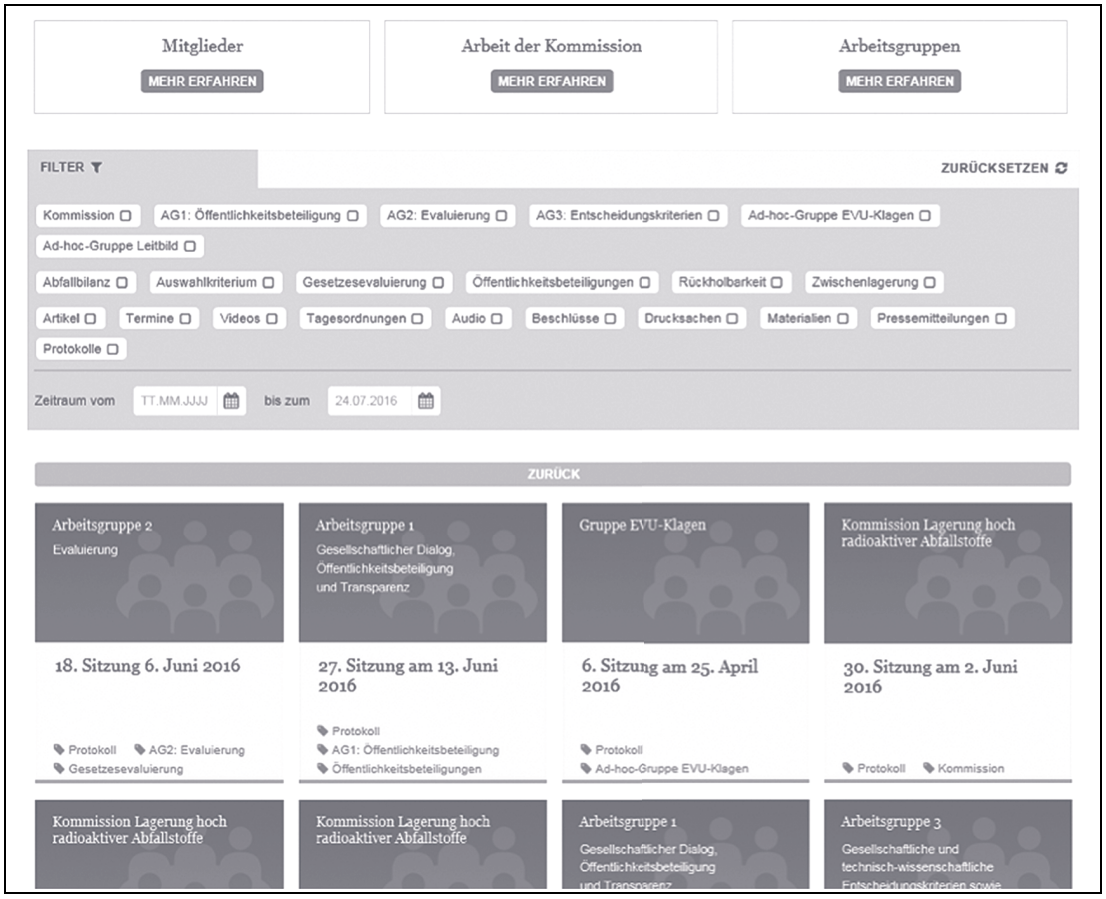
Die Website der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe erfasste für das zweite Halbjahr 2015 monatlich durchschnittlich ca. 3.000 Besuche und ca. 10.000 Seitenaufrufe. Kennzahlen bezüglich des Internetforums wurden auf Wunsch der Endlagerkommission nicht erhoben.

Quelle: persönliche Mitteilung der Bundestagsverwaltung vom 28.1.2016

Die Endlagerkommission wurde von einer Geschäftsstelle unterstützt, die beim Bundestag ansässig war. Auf einer Microsite des Deutschen Bundestages wurde eine Internetseite der Endlagerkommission eingerichtet, die unabhängig vom Parlament betrieben wurde (Abb. IV.2): »Auf der Internetseite waren zudem alle relevanten Beratungsunterlagen, soweit dem keine Rechte Dritter entgegenstanden, als Kommissionsdrucksachen oder Kommissionsmaterialien der Öffentlichkeit zugänglich« (Endlagerkommission 2016, S. 69).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abb. IV.2 Übersicht über die Endlagerkommission und ihre Dokumente auf der Startseite der Endlagerkommission (Ausschnitt)

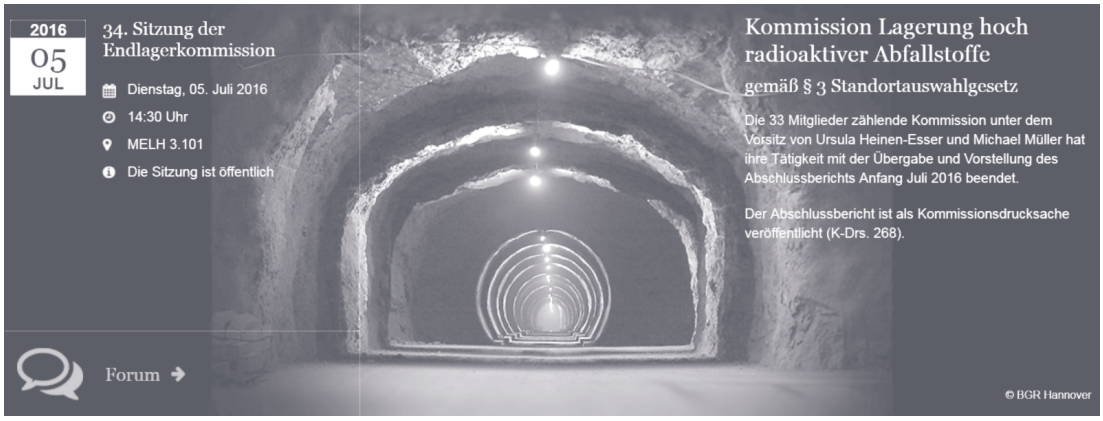


Quelle: www.bundestag.de/endlager (20.6.2016)

Die Endlagerkommission richtete im Frühjahr 2015 ein Onlineforum ein und ließ ihren Internetauftritt so umgestalten, dass »Interessierte die Inhalte der Website auch mit mobilen Endgeräten abrufen konnten. Die Website verfügte von da an auch über ein integriertes Dokumentenarchiv« (Endlagerkommission 2016, S. 69). Ein farblich abgesetztes Sprechblasensymbol mit zugehörigem Forumlink wies auf der Startseite der Website auf die Beteiligungsmöglichkeit hin (Abb. IV.3).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abb. IV.3 Startseite der Endlagerkommission im Internet (Ausschnitt)



Quelle: www.bundestag.de/endlager (25.5.2016)

Der Domainname www.endlagerkommission.de war nicht der Kommission zugeordnet. Dieser leitete auf einen Blog der Deutschen Umweltstiftung weiter, das sich ebenfalls dem Thema widmete.

Die Endlagerkommission formulierte in einem Beteiligungskonzept methodische Standards guter Beteiligung. Die Kommissionsmitglieder verpflichteten sich, diesen Grundsätzen in der Öffentlichkeitsarbeit zu folgen. Dazu zählen (Hagedorn/Dirks 2015, S. 4 f.):

- *Transparenz*, um die Meinungsbildung in der Gesellschaft zu fördern; gleichzeitig hob die Kommission aber auch den Wert nichtöffentlicher »Vertrauensräume in der Kommission« hervor, um Verhandlungslösungen »in geschützter Atmosphäre« vorzubereiten.
- *Frühzeitigkeit*, um Beteiligung bereits in »der Phase der Entscheidungsvorbereitung« stattfinden zu lassen und so Erfahrungen zu vermeiden, die für alle Beteiligten mühsam und frustrierend« waren. Die Kommission wies gleichzeitig darauf hin, dass die »Motivation der zu Beteiligenden ... gleichwohl mit der Konkretheit der Planungen« wuchs, und betonte deshalb die Bedeutung, bereits Überlegungen für Beteiligungsmöglichkeiten früh zu kommunizieren.
- *Themenidentifikation*: Hierzu formulierte die Kommission Fragestellungen mit Bezug zur Auswahl guter Themen, zu angemessener Diskussionstiefe, Konfliktpotenzial und Meinungsvielfalt sowie zur Größe des politischen Entscheidungsspielraums, »damit ein Thema realistische Umsetzungschancen hat«.
- *Erwartungsmanagement*: »Um die Erwartungen zu klären«, merkte die Kommission an, dass die »Einflussmöglichkeiten des jeweiligen Beteiligungsformates« benannt werden sollten. Sie stellte dabei auch klar, dass die Kommission über die Veränderung von Inhalten entschied. Demnach war die Einflussnahme auf den Bericht zwar »explizit gewünscht«, die Ergebnisse einzelner Veranstaltungen oder einzelne Interessengruppen sollten aber nicht für den gesellschaftlichen Konsens bestimmend sein.
- *Feedbackkultur*: Bereits zu Beginn der Öffentlichkeitsbeteiligung sollte festgelegt werden, »wie die Kommissionsmitglieder ihre Schlussfolgerungen aus den Beteiligungsveranstaltungen kommunizieren werden. Wichtig ist, dass sowohl die Teilnehmenden,

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

die interessierte Öffentlichkeit als auch die anderen Kommissionsmitglieder darüber informiert werden, welche inhaltlichen Punkte im Kommissionsbericht berücksichtigt werden – und welche begründet nicht«.

> *Verankerung der Ergebnisse*: Hier nimmt das Beteiligungskonzept Bezug zur Vielfalt der in der Kommission vertretenden Expertise. Demnach waren im Fall der Endlagerkommission viele »Impulse aus der Öffentlichkeit auch bereits im Kreis der Kommissionsmitglieder abgebildet«. Im Beteiligungskonzept wurde jedoch weiter hervorgehoben, dass »gerade der Abgleich zwischen der verhandelten ›Kommissionsmeinung‹ und der ›öffentlichen Meinung‹ ... Vertrauen und Legitimität« schafft, und geschlussfolgert, dass die Übereinstimmungen, aber auch die Abweichungen zwischen Kommissionsmeinung und öffentlicher Meinung im Bericht der Endlagerkommission dokumentiert werden sollten (Hagedorn/Dirks 2015, S. 5).

Zusammensetzung der Endlagerkommission 2.1.3

Die Endlagerkommission hatte 33 Mitglieder, darunter

> acht Vertreterinnen oder Vertreter aus der Wissenschaft,
> zwei Vertreterinnen oder Vertreter von Umweltverbänden,
> zwei Vertreterinnen oder Vertreter von Religionsgemeinschaften,
> zwei Vertreterinnen oder Vertreter aus der Wirtschaft
> zwei Vertreterinnen oder Vertreter der Gewerkschaften sowie
> acht Mitglieder des Deutschen Bundestages, wobei jede Fraktion im Deutschen Bundestag vertreten war; zusätzlich wurden Stellvertretende bestimmt,
> acht Mitglieder von Landesregierungen, zusätzlich wurden Stellvertretende bestimmt,
> eine Vorsitzende oder einen Vorsitzenden; es wurden jedoch im Gegensatz zum Gesetzeswortlaut 2 alternierende Vorsitzende bestimmt.

Die Mitglieder, die nicht aus Bundestag oder Landesparlamenten stammten, wurden von Bundestag und Bundesrat gewählt. Die Endlagerkommission war beim Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages angesiedelt.

Instrumente der Online-Bürgerbeteiligung der Endlagerkommission 2.2

Überblick 2.2.1

Die Endlagerkommission initiierte ein Onlineforum und zwei Onlinekonsultationen. Wie alle sonstigen Onlineforen, die in diesem Bericht diskutiert werden, basierte auch das Forum der Endlagerkommission auf der technischen Umsetzung vBulletin. Es trug hier den Titel »Bürgerforum Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe«.

Eine Neuerung der Online-Bürgerbeteiligung beim Deutschen Bundestag stellen dagegen die beiden Onlinekonsultationen zu den Ergebnisberichten der Endlagerkommission dar. Diese Verfahren ermöglichten es registrierten Teilnehmenden, bezogen auf einzelne Absätze

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

des Berichts ein positives oder negatives Votum abzugeben, diese zu kommentieren und so auch Änderungs- oder Ergänzungsvorschläge einzubringen. Die Möglichkeiten der beiden Konsultationsverfahren ähnelten sich, im Detail waren jedoch Unterschiede zu verzeichnen.

www.kriterien-standortauswahl.de:[84] Die Onlinekonsultation lief vom 18. bis zum 31. Januar 2016 und wurde von der Zebralog GmbH & Co. KG umgesetzt. Mit der Präsenzveranstaltung »Workspace und Fachkonferenz mit der Fachöffentlichkeit« bezog die Endlagerkommission die Fachöffentlichkeit in den Diskussionsprozess zu Ausschlusskriterien, Mindestanforderungen sowie Abwägungskriterien bei der Standortauswahl ein. Zu einer zweitägigen Fachveranstaltung mit dem Ziel der ergebnisorientierten Diskussion von bereits erstellten Kommissionsdokumenten wurden 200 Fachleute aus den Bereichen Endlagerung, Geowissenschaften, Bergbau und Planungswissenschaften eingeladen. »Im Vorfeld sowie im Anschluss an die Veranstaltung gab es die Möglichkeit, den Entwurf im Rahmen einer Onlinekonsultation zu kommentieren.« Der Zeitraum der Onlinekonsultation war mit 2 Wochen kurz bemessen. Alle Diskussionsbeiträge wurden in einer Beteiligungstabelle zusammengefasst. Die Ergebnisse flossen anschließend in den Abschlussbericht der Kommission ein. Zuständig für dieses Thema war die Arbeitsgruppe »Gesellschaftliche und technisch-wissenschaftliche Entscheidungskriterien sowie Kriterien für Fehlerkorrekturen« (Endlagerkommission 2016, S. 351).

www.endlagerbericht.de: Die Onlinekonsultation zum Berichtsentwurf der Endlagerkommission setzte die Community-based Innovation Systems GmbH (cbased) über das System discuto um. Es wurden zunächst ab Februar[85] Berichtsteile schrittweise zur Kommentierung veröffentlicht, nach Fertigstellung des Abschlussberichts war das Gesamtdokument online. Die Kommission beschrieb das Konsultationsverfahren wie folgt: »Je nach Fertigstellung und Beschlussfassung der Kommission wurde Kapitel für Kapitel zur Kommentierung freigegeben. Dabei gab es sowohl die Möglichkeit bezogen auf einzelne Absätze des Berichts ein positives oder negatives Votum abzugeben als auch diese zu kommentieren sowie Änderungs- oder Ergänzungsvorschläge einzubringen.« Die zweite Onlinekonsultation war hinsichtlich des Adressatenkreises nicht eingeschränkt und richtete sich folglich auch an die Bürgerschaft.

Nicht zur Online-Bürgerbeteiligungsarbeit der Endlagerkommission zählen der Twitterkanal Endlagerbericht 2016 (@endlager2016) sowie ein Facebookauftritt (www.facebook.com/endlagerbericht2016/). Diese wurden erst nachträglich vom Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE) eingerichtet.

84 Onlinekonsultation zum Entwurf der geowissenschaftlichen Kriterien der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe entsprechend der Beschlusslage der 15. Sitzung der AG 3 am 17. Dezember 2015.

85 Auf der Startseite des Internetauftritts heißt es »ab sofort«. Die ersten recherchierten Hinweise auf den Prozess bei Twitter tragen das Datum 17. Februar 2016, im World Wide Web wurde ein Hinweis erstmals am 17. März 2016 veröffentlicht. Der Deutsche Bundestag veröffentlichte hierzu keine Pressemitteilung.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Onlineforum (Bürgerforum Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe) 2.2.2

Umsetzung des Onlineforums der Endlagerkommission

Das Onlineforum auf Basis der Forensoftware vBulletin wurde Ende Februar 2015 nach ca. 10 Monaten Kommissionslaufzeit geöffnet (Endlagerkommission 2016, S. 352). Das Onlineforum gliedert sich in sechs Teilforen:

- Unser »Bürgerdialog Standortsuche«
- Bürgerbeteiligung bei der Standortauswahl
- Entsorgungsanlagen verteilen oder konzentrieren?
- Radioaktiven Abfall rückholbar endlagern?
- Die letzte Kommissionssitzung
- Neue Veränderungssperre für den Salzstock Gorleben?

Diese untergliedern sich wiederum in insgesamt 21 Diskussionsstränge, die jeweils durch einen Erläuterungstext entweder durch das Ausschusssekretariat oder ein Kommissionsmitglied eingeleitet werden. Beispiele für Einleitungen sind:

> *Teilforum: Die letzte Kommissionssitzung*
>
> »Haben Sie die letzte Sitzung der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe als Zuschauer im Saal oder via Internet verfolgt? Hier können Sie die Diskussion in der Kommission mit eigenen Beiträgen fortführen, Ihre Eindrücke von der Sitzung schildern und der Kommission Anregungen für künftige Sitzungen geben.«[86]
>
> *Teilforum: Unser »Bürgerdialog Standortsuche«*
>
> »Die Endlager-Kommission hat am 20. Juni im Tagungswerk Jerusalemkirche in Berlin einen ganztägigen »Bürgerdialog Standortsuche« mit 200 Gästen veranstaltet. Die Kommission ist interessiert an der Bewertung des Dialogs durch die Teilnehmer. Sie bittet auch andere an der Bürgerbeteiligung der Kommission Interessierte, sich zu der Veranstaltung zu äußern.«[87]

Nutzung des Onlineforums der Endlagerkommission

Bis Ende 2015 verzeichneten die 21 Diskussionsstränge insgesamt 283 Antworten. Einschließlich der Einführungen ergeben sich folglich 304 Diskussionsbeiträge. An der Diskussion beteiligten sich im Untersuchungszeitraum neben der Geschäftsstelle der Endlagerkommission und einem Kommissionsmitglied 42 registrierte Teilnehmende.

Die Diskussion ist in der Regel durch überwiegend sehr ausführliche Beiträge gekennzeichnet. Hinweise, ob Anregungen für die Kommissionsarbeit aus dem Forum in den Gesamtbericht einflossen, sind den Dokumenten der Endlagerkommission nicht zu entnehmen.

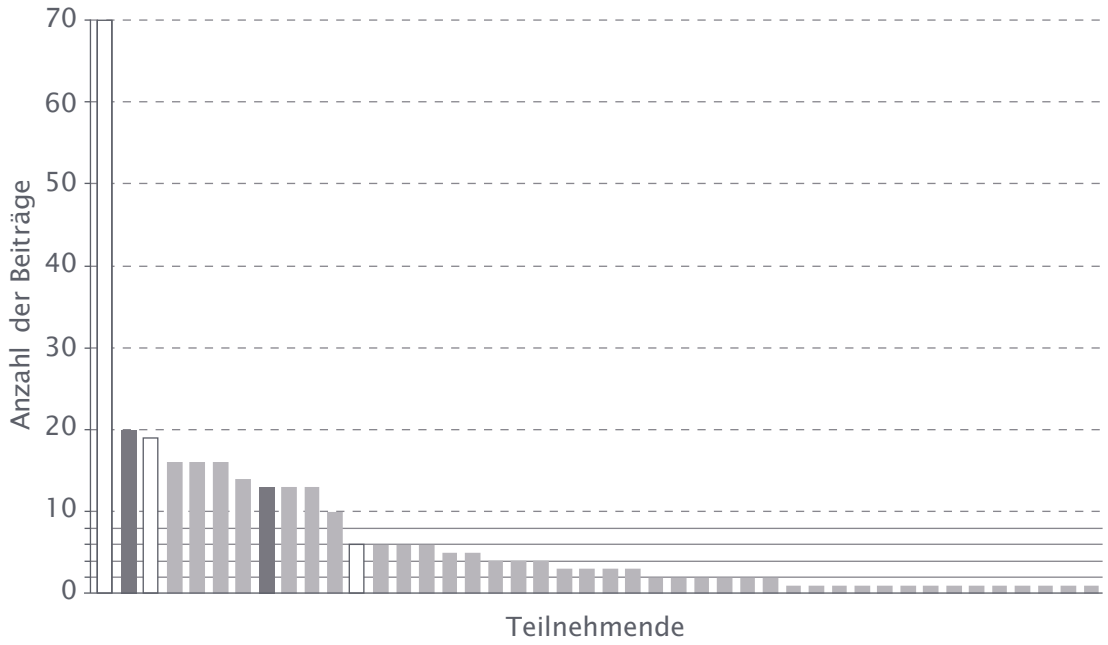
86 www.bundestag.de/endlager/forum/forumdisplay.php?f=7
87 www.bundestag.de/endlager/forum/forumdisplay.php?f=10

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Allerdings wird im Abschlussbericht auf die Berücksichtigung von Onlinekonsultationen im Allgemeinen verwiesen.

Das Onlineforum der Endlagerkommission verzeichnet drei Registrierungen, deren Benutzernamen eine Gemeinsamkeit enthält. Auf diese entfallen 70, 19 bzw. 6 Diskussionsbeiträge (Abb. IV.4). Dies entspricht einem Anteil von etwas mehr als 34 % an allen Beiträgen. Eine inhaltliche Analyse legt nahe, dass diese Beiträge einer einzigen Person zuzuordnen sind, die sich ggf. sogar durch wiederholtes Einbringen eigener Vorschläge für die Endlagerung profilierte. Ein vergleichbares Muster wurde im Konsultationsverfahren zum Abschlussbericht identifiziert.

Abb. IV.4 Anzahl der Beiträge pro Person im Onlineforum der Endlagerkommission im Zeitraum Februar bis Dezember 2015



Dunkel gekennzeichnet sind die Beiträge eines Kommissionsmitgliedes und des Ausschusssekretariats, weiß die Beiträge des dreifach registrierten Nutzers.

n = 304

Eigene Darstellung

Bewertung des Onlineforums der Endlagerkommission

Die Bewertung der Umsetzung des Onlineforums der Endlagerkommission basiert wie die Bewertung des Onlinebeteiligungstools des Ausschusses Digitale Agenda auf dem von Weinhardt et al. (2015) entwickelten Bewertungsschema verschiedener Gelingenskriterien (Kap. II.6.2). Beide Angebote haben eine technische Basis und weisen so viele Gemeinsamkeiten auf. Daraus resultieren identische Bewertungen bei technischen Aspekten (Kap. IV.1.2.3).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Dies gilt zunächst mit Bezug auf das Kriterium »Gebrauchstauglichkeit« für die Bewertungsaspekte Visualisierungen (hilfreiche Sortierfunktion, aber es fehlen deutliche Hinweise zum Status des Projekts und zu Nutzungszahlen), Gestaltung (mögliche Irritation durch doppelte Menüleisten) sowie leichte Anwendbarkeit des Onlineforums (gute Suchmöglichkeiten und strukturierter Registrierungsprozess). Hinsichtlich der Aspekte Kommunikationswege und Kontaktaufnahme des Kriteriums »Gebrauchstauglichkeit« entspricht die Microsite der Endlagerkommission weitgehend den Ausschussseiten und wird wie diese als bedienungsfreundlich bewertet. Die Endlagerkommission war zusätzlich über ein Zuschriftenformular zu erreichen. Anfragen wurden über die Geschäftsstelle beantwortet und nach Prüfung auf der Microsite veröffentlicht. Positiv fällt die responsive Umsetzung der Microsite der Endlagerkommission auf. Eine Nutzung des Onlineforums über mobile Endgeräte wurde so erleichtert, ist aber auf einem Smartphone weiterhin unübersichtlich. Das Onlineforum wird hinsichtlich des Kriteriums »Gebrauchstauglichkeit« insgesamt als gut eingestuft.

Mit Bezug zum Kriterium »Repräsentativität« war das Forum als Teil der Microsite der Endlagerkommission in das Portal des Deutschen Bundestages eingebunden. Die Redaktion des Deutschen Bundestages verwies in Presseinformationen oder Dokumenten auf die Arbeit. Bei Zuschriften, Pressemitteilungen und im Forum wurde ein Bezug zwischen Dialogveranstaltungen der Endlagerkommission sowie Fachveranstaltungen vor Ort hergestellt. Die Aspekte Öffentlichkeitsarbeit und Verflechtung online/offline werden daher als gut eingeschätzt. Hinsichtlich des Bewertungsaspekts Barrierefreiheit ergeben sich keine Unterschiede zum Onlinebeteiligungstool des Ausschusses Digitale Agenda, das Ergebnis ist ebenfalls überdurchschnittlich.

Das Onlineforum erreicht bei den Aspekten Benennung von Ziel, Ablauf und Umgang mit den Ergebnissen sowie Dokumentation und Auswertung der Beiträge des Kriteriums »Transparenz des Prozesses und Anbindung an die parlamentarische Arbeit« gute Resultate. Die Redaktion der Endlagerkommission sprach die Öffentlichkeit in den Textbeiträgen der Microsite an und lud sie zur Teilhabe ein. In den Wortprotokollen der Sitzungen war die Beachtung von Onlinebeiträgen nachzuvollziehen. Im Abschlussbericht wurden Anregungen aus Beteiligungsverfahren kenntlich gemacht. Hinsichtlich der Aspekte Berechtigungen/Typen sowie Nutzungsbedingungen werden aufgrund vergleichbarer Herangehensweise die Ergebnisse der Bewertung des Onlinebeteiligungstools erreicht, die Nutzungsbedingungen sind gut beschrieben, unterschiedliche Nutzungstypen farblich voneinander abgegrenzt. Die Anforderungen des Kriteriums »Identitätsschutz« werden ebenso erfüllt.

Onlinekonsultation www.kriterien-standortauswahl.de 2.2.3

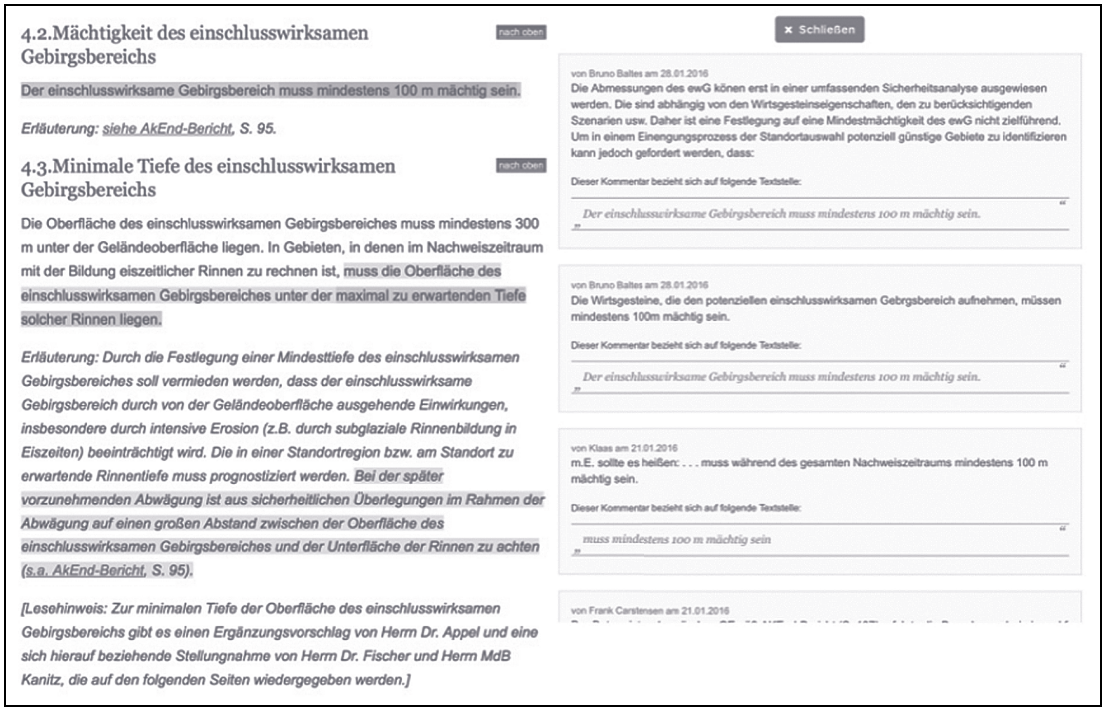
Umsetzung der Onlinekonsultation zum Entwurf geowissenschaftlicher Kriterien

Die Onlinekonsultation wurde über die Internetplattform www.kriterien-standortauswahl.de umgesetzt. Diese Plattform war zum Zeitpunkt der Analysen dieser Studie nicht mehr im Internet verfügbar. Allerdings wurden die Herangehensweise und die Ergebnisse detailliert in einem Bericht dokumentiert. Dieser umfasst die Bilanz der Onlinekonsultation und der

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

zugehörigen Fachtagung (Fielitz/Trénel 2016). Die Konsultation zu den Auswahlkriterien stellte zunächst den zu kommentierenden Text dar (Abb. IV.5, linke Spalte). Bereits kommentierte Textstellen wurden farbig hervorgehoben. Mit steigender Anzahl der Kommentierungen wurde die Markierung dunkler. Textstellen und Kommentierungen wurden auf der rechten Hälfte des Bildschirmfensters angezeigt (Abb. IV.5, rechte Spalte). Teilnehmende konnten über soziale Netzwerke wie Twitter oder Facebook oder per E-Mail weitere Personen auf die laufende Diskussion hinweisen. Teilnahmebedingungen und Datenschutzhinweise waren vorhanden. Die Beiträge registrierter Teilnehmender wurden sofort veröffentlicht.

Abb. IV.5 Beispiel der Onlinekonsultation www.kriterien-standortauswahl.de



Quelle: Fielitz/Trénel 2016

Nutzung der Onlinekonsultation zum Entwurf geowissenschaftlicher Kriterien

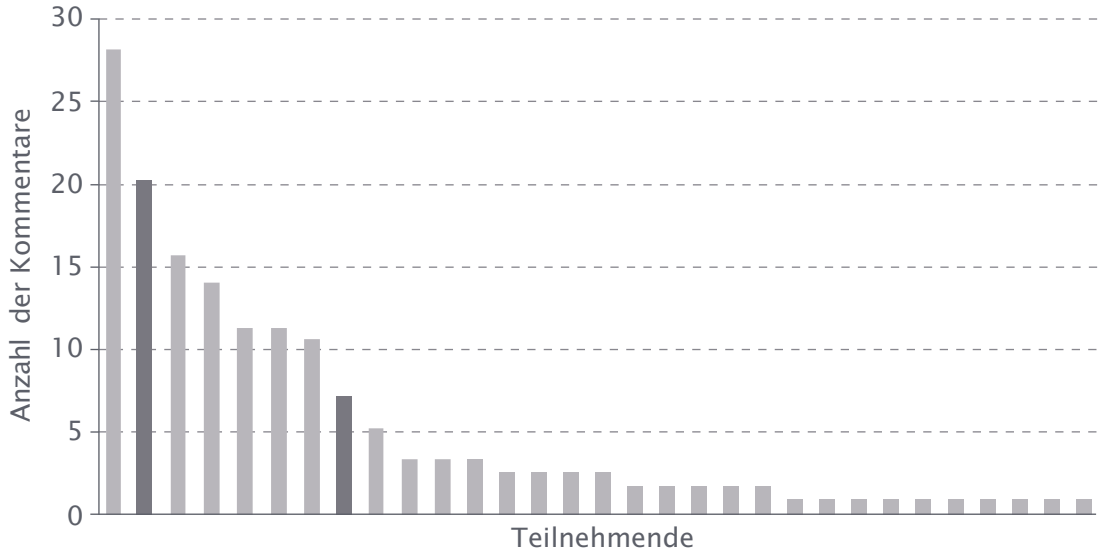
Der Internetauftritt www.kriterien-standortauswahl.de zählte gegen Ende des Konsultationsprozesses 804 Personen, die die Website besucht hatten, und 59 registrierte Teilnehmende. Die durchschnittliche Verweildauer von ca. 10 Minuten pro eindeutigen Besuch ist als hoch einzuordnen (Fielitz/Trénel 2016, S. 8). 17 von 59 registrierten Teilnehmenden machten Angaben zur Person. Das Spektrum umfasste demnach Personen aus Wissenschaft, Wirtschaft, Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft.

Das Unternehmen Zebralog als Dienstleister der Endlagerkommission dokumentierte den Verlauf des Onlinebeteiligungsverfahrens umfassend. Dieser Dokumentation ist zu entnehmen, dass sich 31 Personen am Konsultationsprozess beteiligten, davon 7 Personen mit

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

mehr als 10 Beiträgen (Abb. IV.6). Alle Beiträge waren inhaltlich stets konkret auf das Konsultationsthema hin ausgerichtet.

Abb. IV.6 Kommentare des Konsultationsprozesses geowissenschaftlicher Kriterien der Endlagerkommission pro Person, Zeitraum vom 18. Januar bis zum 31. Januar 2016



n = 185
Eigene Darstellung

Bewertung der Onlinekonsultation zum Entwurf geowissenschaftlicher Kriterien

Entsprechend dem Bewertungsschema für Onlineplattformen (Kap. II.6.2; Weinhardt et al. 2015) war die Onlinekonsultationsplattform gut gestaltet und mit aussagekräftigen Navigationspunkten versehen. Das responsive, sich unterschiedlichen Bildschirmgrößen anpassende Design und die klare Sprache trugen zu einem guten Gesamteindruck bei. Hinweise auf die Teilnahmebedingungen und den Datenschutz sowie ein Hilfebereich und ein einfaches Registrierungsverfahren standen zur Verfügung. Eine Visualisierung des Status quo des Konsultationsverfahrens beispielsweise durch Nutzungszahlen fehlte jedoch.

Für die Teilnehmenden gab es keine Möglichkeit, sich untereinander zu vernetzen. Allerdings richtete sich die Onlinekonsultation auch an eine Gruppe von Fachleuten, die gemeinsam an einer Konferenz teilgenommen hatten. Dementsprechend erfolgte auch keine weitergehende Öffentlichkeitsarbeit bzw. keine Verzahnung mit sozialen Netzwerken zur Bewerbung der Plattform.

Die Plattform erzielt für das Kriterium »Transparenz des Prozesses und Anbindung an die parlamentarische Arbeit« gute Bewertungen: Der Konsultationsprozess war für die Teilnehmenden nachvollziehbar beschrieben, Zwischenergebnisse waren öffentlich einsehbar und die weitere Verwendung der Ergebnisse nach Beendigung des Onlinekonsultationsverfahrens in der Kommissionsarbeit wurde deutlich.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Onlinekonsultation des Abschlussberichts unter www.endlagerbericht.de 2.2.4

Umsetzung der Onlinekonsultation des Abschlussberichts

Für die Konsultation des Abschlussberichts wurde eine eigene Internetplattform www.endlagerbericht.de eingerichtet. Die Microsite der Endlagerkommission selbst enthielt keinen Link auf das Konsultationsverfahren zum Endbericht. Auf der Startseite der Konsultationsplattform selbst wurde zunächst ein Text zum Gegenstand der Konsultation, zum Zeitablauf und zur weiteren Verwendung der Beiträge der Onlinekonsultation angezeigt. Er trug die Überschrift »Der Abschlussbericht der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe steht zur Diskussion«. Mit dem Abschluss der Arbeit der Endlagerkommission Ende Juni 2016 änderte sich der Aufbau der Startseite. Nun wurde ein inhaltlicher Bezug zur Abschaltung von Kernkraftwerken gewählt: »Bis 2022 werden alle Kernkraftwerke in Deutschland abgeschaltet. Ein Beschluss, der eine große Frage aufwirft: Wo können radioaktive Abfälle sicher entsorgt und dauerhaft gelagert werden?« Beide Versionen wiesen auf die Diskussion des Abschlussberichts und der Ergebnisse der Onlinekonsultation am 28. September 2016 im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages hin und gaben einen Überblick über die Struktur des Abschlussberichts und damit auch der Onlinekonsultation.
Die Detaildarstellung des Textes des Abschlussdokuments auf den folgenden Seiten des Internetauftritts gliederte den Textentwurf zunächst nach Kapiteln. Diesen war jeweils eine Seite gewidmet, die Absätze der Kapitel wurden nummeriert (Abb. IV.7). Die teils bis zu 450 unterschiedlichen Absätze konnten von den Teilnehmenden einzeln positiv bzw. negativ bewertet und kommentiert werden.[88] Die Anzahl der Stimmen und Kommentare wurde rechts neben den Absätzen ausgewiesen. Auflistungen zu den am häufigsten diskutierten Absätzen und den aktivsten Teilnehmenden wurden am rechten Bildschirmrand angezeigt. Darunter wurden dynamisch die ersten Zeilen aktueller Beiträge ausgegeben. Das Portal endlagerbericht.de erlaubte es Teilnehmenden, via soziale Medien wie Twitter oder Facebook oder per E-Mail auf die laufende Diskussion hinzuweisen. Teilnahmebedingungen und Datenschutzhinweise waren vorhanden. Die Beiträge registrierter Personen wurden sofort veröffentlicht. Auch war es möglich, sich mit einem Google- oder Facebookaccount anzumelden.

88 Allerdings waren Darstellungen in Tabellen und Grafiken von der Kommentierung und Bewertung ausgenommen, obwohl gerade so Inhalte zusammengefasst oder veranschaulicht wurden.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abb. IV.7 Beispiel der Onlinekonsultation www.endlagerbericht.de

Quelle: www.endlagerbericht.de (15.8.2016)

Registrierte Teilnehmende erhielten automatisch Mitteilungen über Änderungen im System sowie Nachrichten zu ihrem persönlichen Status. Sie wurden beispielsweise auf die Verlängerung des Konsultationsprozesses um eine Woche bis zum 8. September 2016 oder auf die kurze, verbleibende Konsultationsfrist hingewiesen. Die Kommunikation mit den Teilnehmenden wies jedoch teils Mängel auf: So wurde die E-Mail zur Bestätigung der Registrierung zur Konsultation (hier am 18. Mai 2015) in Englisch versandt und wies in der Betreffzeile nicht auf den Endlagerbericht, sondern auf die Betreiberin hin: »Thank you for registering with Discuto«. Die Nachricht mit dem Hinweis zur Verlängerung der Konsultationsfrist enthielt den Tippfehler »Endlaberbericht.de«.

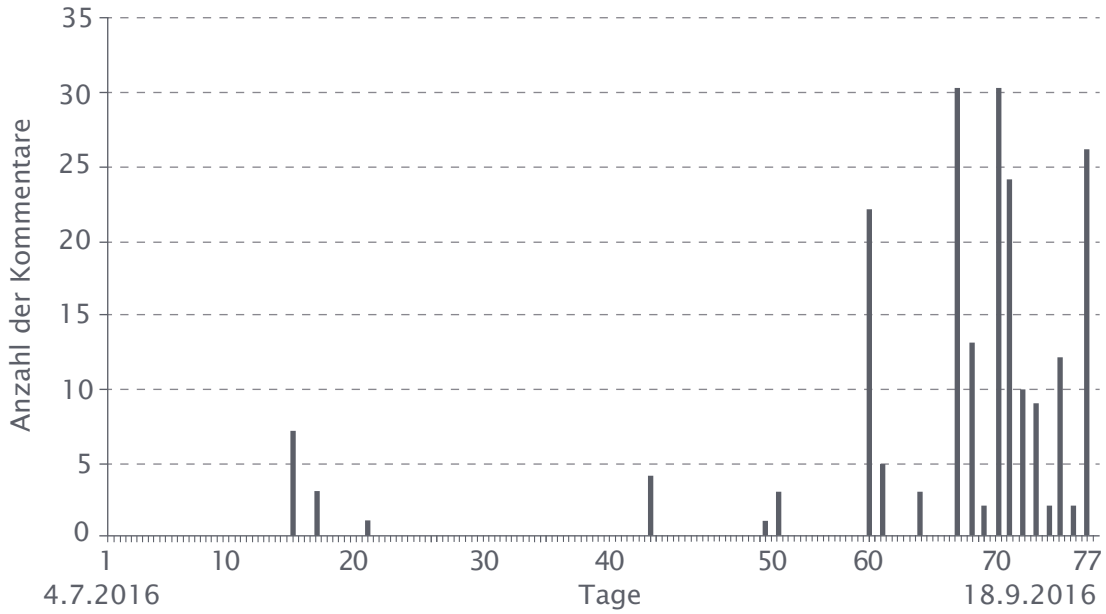
Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Nutzung der Onlinekonsultation des Abschlussberichts

In der Ausschussdrucksache 18(16)426 des AUNBR (2016) zum Fachgespräch am 28. September 2016 werden für die Konsultation des Abschlussberichts im Zeitraum vom 4. Juli 2016 bis 18. September 2016 insgesamt 20.082 Seitenansichten berichtet. Es wurden 7.260 Besuche mit einer Verweildauer von durchschnittlich 3 Minuten identifiziert. Diese Verweildauer ist für eine Onlinekonsultationsplattform und auch im Vergleich zur Onlinekonsultation zum Entwurf der geowissenschaftlichen Kriterien gering. 111 Teilnehmende veröffentlichten 864 Kommentare, davon entfallen auf einen Teilnehmer allein 120 Kommentare (Fenz et al. 2016, S. 1). Im öffentlichen Fachgespräch am 28. September 2016 wurde berichtet, dass sich auch Organisationen, beispielsweise Institute von Universitäten, registrierten. Die Ausschussdrucksache 18(16)426 (AUNBR 2016) enthält Auswertungen zum Beteiligungsverfahren; die folgenden Angaben basieren jedoch, sofern nicht anders gekennzeichnet, auf eigenen Analysen des TAB.

Die Teilnehmenden registrierten sich bis auf wenige Ausnahmen erst nach der Übergabe des Abschlussberichts durch die Endlagerkommission für das Onlinekonsultationsverfahren, meist sogar erst in den letzten 3 Wochen der Konsultation. Dies spiegelt sich auch im Verlauf des Konsultationsprozesses wider. Cbased als Betreiberin der Konsultationsplattform ermittelte ca. 60 Besuche pro Tag. Sie betont: »Während der intensiven Diskussionsphase zwischen dem 5.9.16 und 18.9.16 konnte, auch aufgrund einer entsprechenden prozessbegleitenden Öffentlichkeitsarbeit ... ein starker Besucherzuwachs erzielt werden. In diesem Zeitraum konnten täglich mehr als 300 Besuche verzeichnet werden« (Fenz et al. 2016).

Abb. IV.8 Kommentierung im Zeitverlauf, 4.7.2016 bis 18.9.2016
Kapitel »Teil A: Zusammenfassung und Empfehlungen«



n = 210

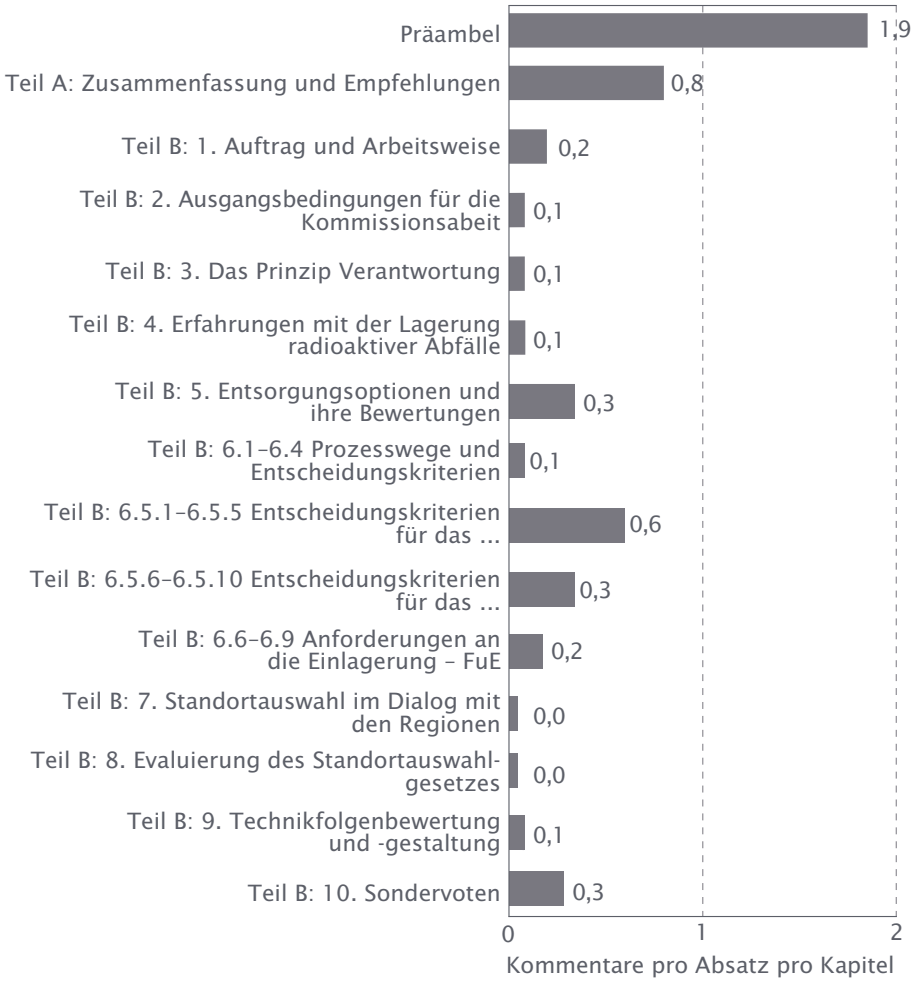
Eigene Darstellung

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Auch die überwiegende Anzahl der Kommentierungen erfolgte in den letzten 20 Tagen des Verfahrens (Abb. IV.8), einer Phase, die durch erhöhte Maßnahmen zur Aktivierung der Öffentlichkeit beispielsweise durch Pressemitteilungen, Twitter und Facebook, aber auch Medienberichte und direkte Ansprache von Journalisten und Verbänden gekennzeichnet war (Fenz et al. 2016, S. 1).

Der zur Konsultation vorgestellte Abschlussbericht gliedert sich in 15 Abschnitte: die Präambel, Zusammenfassung und Empfehlungen, den Hauptteil (unterteilt in 12 Abschnitte) und die Sondervoten. Die Länge dieser Abschnitte ist unterschiedlich und schwankt zwischen 50 Absätzen (Präambel) und 450 Absätzen. Insgesamt unterscheidet das Konsultationssystem 3.849 zu kommentierende bzw. zu bewertende Absätze (einschließlich Fußnoten, die hier als Absätze behandelt werden) und 849 den Absätzen zugehörige Kommentare. Davon entfallen 264 Absätze und 210 Kommentare auf »Teil A: Zusammenfassung und Empfehlungen«.

Abb. IV.9 www.endlagerbericht: Kommentare pro Absatz pro Kapitel des Abschlussberichts



Ø = 0,2

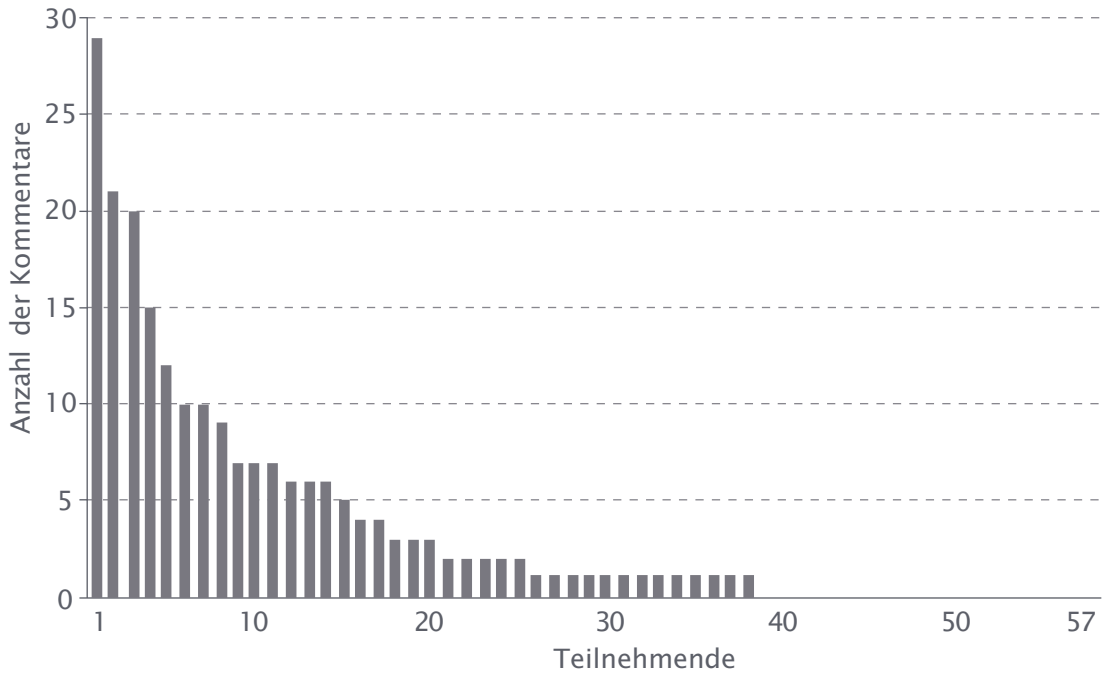
Eigene Darstellung

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die hohe Anzahl an Absätzen des Abschlussberichts und damit der hohe Konsultationsaufwand haben zur Folge, dass viele Teilnehmende nur einzelne Absätze kommentieren, maximal 57 Absätze pro Kapitel. Abbildung IV.9 zeigt die Kommentare pro Absatz und pro Kapitel des Abschlussberichts. Über den gesamten Abschlussbericht errechnet sich durchschnittlich 1 Kommentar pro 5 Absätze.

Ausgehend von diesen Ergebnissen wurde die Diskussion zum Kapitel »Zusammenfassung« vertiefend betrachtet. Abbildung IV.10 zeigt, dass von den dort 57 registrierten Personen 38 insgesamt 210 Kommentare verfassten, die weiteren Teilnehmenden äußerten sich nicht mit Diskussionsbeiträgen. Die Anzahl der Kommentare liegt dabei zwischen 1 und 29 pro kommentierende Person.

Abb. IV.10 Anzahl der Kommentare pro Person für Kapitel »Teil A: Zusammenfassung und Empfehlungen«



n = 210

Eigene Darstellung

Neben der Möglichkeit zur Kommentierung wurde auch ein System zur Stimmabgabe (Voting) auf der Ebene der Absätze implementiert (grafisch umgesetzt durch einen nach oben oder nach unten zeigenden Daumen). Mit 18.827 Stimmen zum Abschlussbericht insgesamt wurden 4,9 Stimmen pro Absatz vergeben. Diese hohe Zahl ist jedoch darauf zurückzuführen, dass mehrere Teilnehmende (fast) alle Absätze undifferenziert sowie meist negativ bewerteten – dabei wurden sogar Überschriften wie Fußnoten oder die Fußnoten selbst ablehnend bewertet. Die durch das System ermöglichte Ansicht der aktivsten Teilnehmenden bestätigt diesen Eindruck, denn hier sind Stimmabgaben angezeigt, deren Zahl weitgehend der jeweiligen Anzahl von Absätzen entspricht.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Analyse zeigt auch, dass dieses Stimmvergabemuster auf einen Nutzer zurückzuführen ist, der mit unterschiedlichen, aber ähnlichen Screennamen mehrfach negativ stimmte.[89] Diese Person registrierte sich zu unterschiedlichen Zeitpunkten mit ähnlichen Screennamen, ihre Nutzerseiten im Konsultationssystem sind mit Fotos versehen und zeigen hohe Ähnlichkeit. Der in den Screennamen enthaltene Name ist aus dem Onlineforum zur Endlagerkommission bekannt. Auch hier wurde der Verdacht auf Mehrfachregistrierung vermerkt. Im Ergebnis errechnet sich eine Zahl von 15.826 Stimmen bzw. ein Anteil von 84 % der Stimmabgaben, die auf dieses Muster zurückzuführen sind (Abb. IV.11). Inwieweit dieses Handeln Auswirkungen auf den Konsultationsprozess selbst hatte, kann nicht eingeschätzt werden. Festzustellen ist jedoch, dass hieraus für andere Teilnehmende visuell ein irreführender Eindruck vom Verlauf des Konsultationsprozesses erzeugt wurde. Es ist davon auszugehen, dass hier kein maschineller Manipulationsversuch zugrunde liegt, da der Nutzer vereinzelt Absätze überging. Die Nutzungsbedingungen selbst untersagen eine Mehrfachregistrierung nicht explizit, verweisen jedoch auf den Anspruch einer »offene[n], aufgeschlossene[n], interessierte[n] Diskussionskultur« und auf die Möglichkeit, bei Missachtung Teilnehmende auszuschließen und die zugehörigen Beiträge zu löschen.[90] Die Moderierenden verzichteten jedoch darauf.

Die quantitative Analyse wurde durch eine Textanalyse der Diskussionsbeiträge für das zusammenfassende Kapitel ergänzt.[91] Hier zeigt sich ein schlüssiges und konstruktives Gesamtbild von Kommentaren zu allen inhaltlichen Bausteinen der Zusammenfassung und auch des Abschlussberichts. Eine fachliche Einschätzung kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht gegeben werden. Teils wurde sich in den Kommentaren auf die Beiträge anderer bezogen. Hierfür finden sich 10 Belege im Text, bei denen andere Teilnehmende direkt mit Verwendung ihres Screennamens angesprochen werden. Die Diskussionsbeiträge sind mit einer Länge von durchschnittlich mehr als 60 Wörtern ausführlich. Sie richten sich, so die Analysen der Firma DEMOS für das Eckpunktepapier der Auswertung (AUNBR 2016), auf natur- und sozialwissenschaftliche Argumente, Bewertungen und Meinungen sowie Hinweise auf fehlende Informationen (Abb. IV.12). Etwa 9 % der Kommentare sind keiner Kategorie zuzuordnen (Fenz et al. 2016, S. 2).

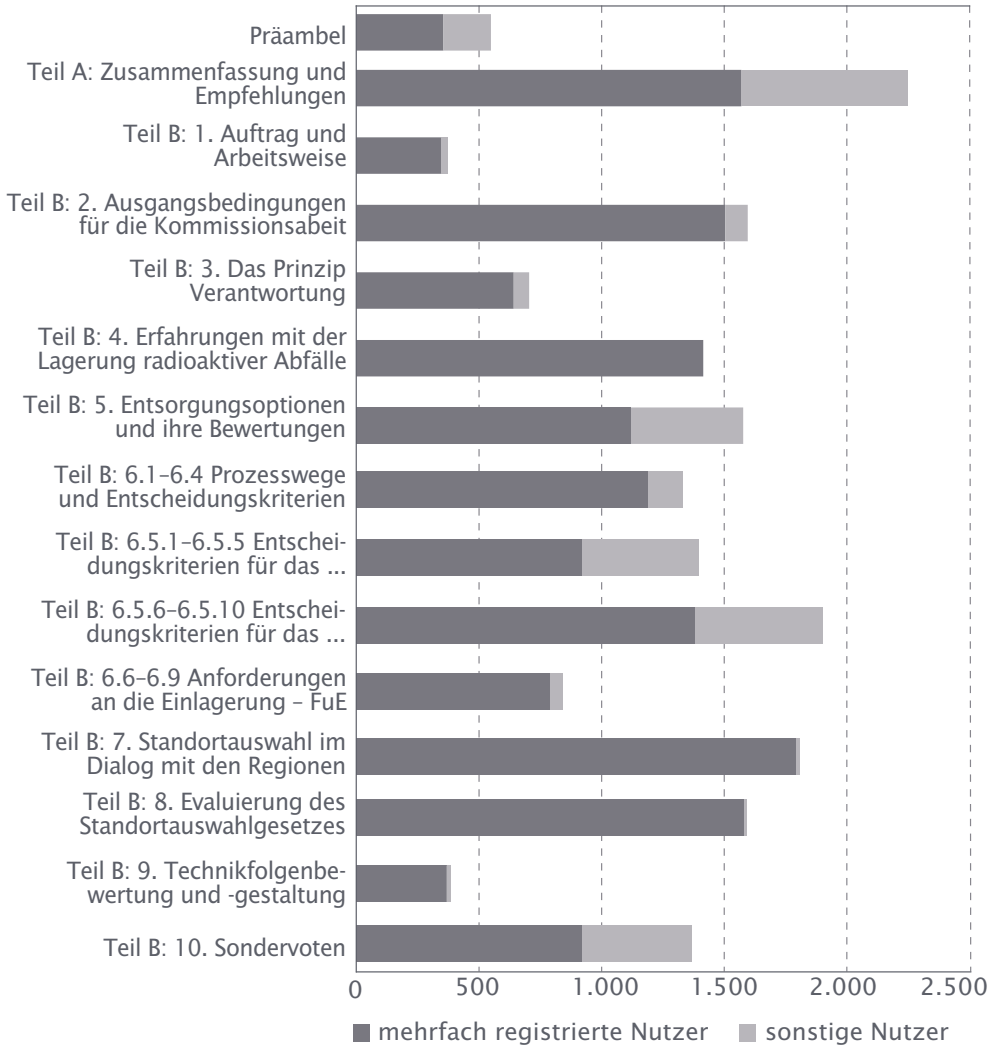
89 Im Auswertungsdokument für die Sitzung des AUNBR wird auf S. 16 auf diesen Umstand hingewiesen: »Von den abgegebenen Votings waren rund 87,3 % negativ. Die hohe Ablehnungsrate geht auf gezielte negative Bewertungen einiger Teilnehmer_innen zurück, welche – teilweise mit mehreren Konten – die Kapitel negativ ›durchgevotet‹ haben und damit vermutlich ihre Unzufriedenheit mit dem Endlagerbericht zum Ausdruck bringen wollten. Dieses Verhalten hat überdurchschnittlich starken Einfluss auf den Anteil der negativen Bewertungen, zumal nicht ›strategisch‹ agierende User nur die Absätze bewerten, die ihnen wichtig sind« (Fenz et al. 2016, S. 16). Das Hintergrundpapier präsentiert umfassend die Grafiken der Stimmabgaben, obwohl diesen kein fundierter Erkenntniswert zuzuordnen ist.

90 www.endlagerbericht.de/de/info-page/welche-regeln-gelten-hier-25

91 Der mehrfach registrierte Nutzer beteiligte sich mit zwei inhaltlichen Kommentaren.

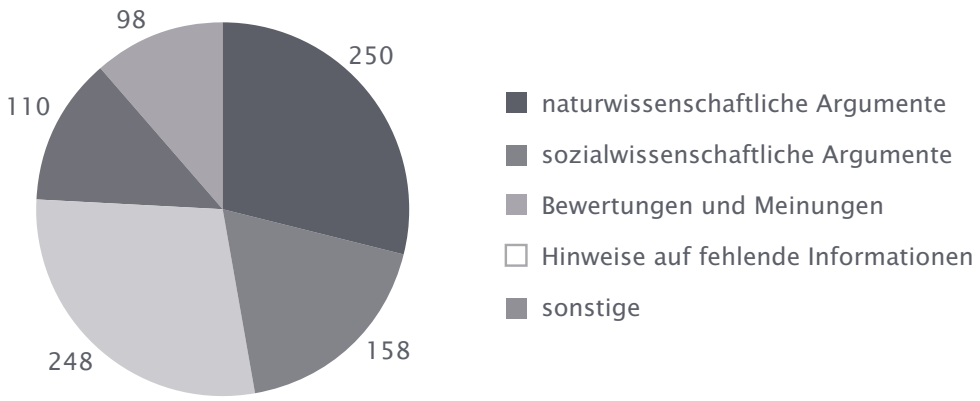
Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abb. IV.11 Stimmabgaben je Kapitel



Eigene Darstellung

Abb. IV.12 Intention der Kommentare zum Abschlussbericht



n = 864

Eigene Darstellung nach Umweltausschuss 2016, S. 2

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bewertung der Onlinekonsultation zum Abschlussbericht

Die Onlinekonsultation zum Endlagerbericht überzeugt laut dem Bewertungsschema für Beteiligungsplattformen (Kap. II.6.2; Weinhardt et al. 2015) hinsichtlich des Kriteriums »Gebrauchstauglichkeit« durch eine ansprechende, zeitgemäße Oberflächengestaltung und eine leichte Anwendbarkeit. Die Website war für die Nutzung auf mobilen Endgeräten gut geeignet. Die Plattformbetreibenden konnten bei Fragen über ein Kontaktformular angesprochen werden, die Teilnehmenden konnten sich allerdings nicht untereinander vernetzen.[92]

Für eine aktive Beteiligung war eine Registrierung notwendig, die mit weniger als vier Schritten abgeschlossen werden konnte. Ein Login über Facebook Connect oder Google+ war ebenfalls zulässig. Wurden die Dienste von Facebook oder Google genutzt, so wurden zusätzlich zur E-Mail-Adresse auch der Name sowie das Profilbild vom System der Plattform erfasst.[93]

Positiv zu bewerten ist, dass an registrierte Teilnehmende automatisch Mitteilungen über Änderungen im System sowie Nachrichten zu ihrem persönlichen Status gesendet wurden. Mit dem Übergang der Zuständigkeit von der Endlagerkommission auf das BfE brach jedoch der Versand von Tageszusammenfassungen in einem belegten Fall ab, in der Anhörung im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit zur Online-Bürgerbeteiligung wurde ein weiteres Beispiel berichtet. Auf Mängel wie die Versendung englischer E-Mails und fehlerhafte Betreffzeilen wurde bereits hingewiesen. Die Visualisierung von aktuellen Beiträgen, der am häufigsten diskutierten Absätze sowie der aktivsten Teilnehmenden war grundsätzlich ansprechend. Allerdings ist zu bemängeln, dass die Gesamtzahl der Teilnehmenden erst der Auswertung der Betreiberin und der zugehörigen Ausschussdrucksache zu entnehmen war.

Hinsichtlich des Kriteriums »Repräsentativität und Inklusivität« ergibt sich für den Aspekt Öffentlichkeitsarbeit keine zufriedenstellende Bewertung: Die Informationskampagne zum Konsultationsverfahren begann spät (Pressemitteilungen und soziale Medien), und in der Phase der Kommentierung des Abschlussberichts wurde von der Startseite der Endlagerkommission nicht wie bei der vorherigen Kommentierung noch in der laufenden Phase der Kommissionsarbeit auf das Onlinekonsultationsprojekt verlinkt. Personen, die z. B. angeregt von Pressemitteilungen einen Zugang suchten, wurden über die Microsite der Endlagerkommission unter www.bundestag.de/endlager nicht fündig. Gute Ergebnisse kann die Konsultationsplattform zum Endlagerbericht hingegen hinsichtlich des Aspekts Barrierefreiheit erzielen.

---

92 Dies war nur öffentlich über einen inhaltlichen Bezug in den Kommentarfeldern möglich.

93 In den Nutzungsbedingungen der Beteiligungsplattform hieß es dazu: »Wir bieten Ihnen die Möglichkeit, sich für unseren Dienst mittels Facebook Connect und Google+ anzumelden. Eine zusätzliche Registrierung ist somit nicht erforderlich. Zur Anmeldung werden Sie auf die Seite von Facebook bzw. Google+ weitergeleitet, wo Sie sich mit ihren Nutzungsdaten anmelden können. Hierdurch werden ihr Facebookprofil bzw. Ihr Googlekonto und unser Dienst verknüpft. Durch die Verknüpfung erhalten wir automatisch von der Facebook Inc. bzw. Google folgende Informationen: E-Mail-Adresse, Name, Profilbild. Wir nutzen diese Daten ausschließlich, um Sie identifizieren zu können und Ihre Beiträge zu kennzeichnen (Profilbild und Name)«, www.endlagerbericht.de/en/node/1133 (29.6.2016).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Auch die »Transparenz des Prozesses und Anbindung an die parlamentarische Arbeit« werden gut bewertet. Die Ziele, der Ablauf und der Umgang mit den Ergebnissen des Verfahrens wurden auf der Konsultationsplattform transparent dargestellt. Die Nutzungsbedingungen waren nachvollziehbar formuliert.

Die Anonymität der registrierten Teilnehmenden wurde gewahrt, Diskussionsbeiträge nur mit Screennamen angezeigt. Die Daten der Teilnehmenden wurden durch die Plattformbetreiberin cbased gespeichert. Ob und inwieweit das Dienstleistungsunternehmen die Kontaktdaten auch für die Bewerbung des eigenen Angebots nutzte, konnte im Rahmen dieser Untersuchung nicht geprüft werden. Es liegen keine Informationen vor, ob Daten von der Beteiligungsplattform an die Anbieter der sozialen Netzwerke übertragen wurden, wenn z. B. das Loginverfahren über Facebook Connect oder Google+ genutzt wurde. Die Diskussionsbeiträge waren nach Abschluss des Konsultationsprozesses online einsehbar und durch Listen in Ausschussdrucksachen archiviert.

Online-Bürgerbeteiligung am Beispiel Twitter bzw. des Hashtags #endlagerkommission 2.2.5

Die Kommission nutzte selbst keinen Twitteraccount. Unter dem Hashtag #endlagerkommission wurden jedoch insgesamt 287 Tweets recherchiert, davon 230 im Zeitraum zwischen der konstituierenden Sitzung am 22. Mai 2014 und der Übergabe des Abschlussberichts an Bundestagspräsident Prof. Dr. Norbert Lammert am 5. Juli 2016. In 37 Tweets wurde vor Konstituierung der Kommission die Aufbauphase (seit dem 9. August 2013), in 20 Tweets die Phase der Diskussion zum Abschlussbericht nach der Übergabe kommentiert. Am 14. Oktober wurde der letzte Tweet veröffentlicht (Stand: 31. Oktober 2016).

Von allen 287 Tweets wurden 103 an die jeweils eigene Zuhörerschaft weitergeleitet. Diese Zahl ist mit in der Regel deutlich unter 10 Weiterleitungen als gering einzustufen, das Maximum lag bei 11 Weiterleitungen eines einzelnen Tweets. 98 Tweets wurden von anderen Personen positiv bewertet (mit einem Like versehen), in der Summe wurden sie mit 182 Likes bewertet. Der Hashtag wurde von Personen aus Politik/Verwaltung, Presse und Zivilgesellschaft sowie der Vorsitzenden der Endlagerkommission, Ursula Heinen-Esser, genutzt.

Am 17. Februar 2016 wurde erstmals via Twitter in zwei Tweets mit dem Hashtag #endlagerkommission auf die Konsultation zum Abschlussbericht der Endlagerkommission verwiesen. Es sind die ersten Hinweise auf diesen Konsultationsprozess, die im Internet und in den sozialen Medien identifiziert wurden. Am 10. April 2016 wurde zum ersten Mal der Hashtag #endlagerbericht verwendet, der sich auf die Diskussion des Abschlussberichts der Endlagerkommission bezog. Bis zum 16. September 2016 wurden allerdings nur 25 Tweets unter diesem Hashtag veröffentlicht, davon allein 17 Tweets vom Nutzer Endlagerbericht 2016 (@endlager2016), der Betreiberin der Onlinekonsultation.[94] Dieser nutzte erstmalig am 5. September 2016 den Hashtag und machte damit erst kurz vor Beendigung der Online-

94 Insgesamt wurden von diesem im Juli 2016 eröffneten Account 71 Tweets veröffentlicht (Stand: 31.10.2016).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

konsultation auf das Beteiligungsverfahren aufmerksam. Nur mit einem Beitrag (der Vorsitzenden des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Bärbel Höhn) wurden die beiden Hashtags #endlagerkommission und #endlagerbericht gemeinsam genutzt und so die Diskussionen zusammengeführt.

Einordnung der Online-Bürgerbeteiligung durch Prozessbeteiligte 2.2.6

Die Einordnung der Online-Bürgerbeteiligung durch Prozessbeteiligte ist zwei Phasen zuzuordnen:

- Prozessbegleitend wurde Kritik mit Bezug zum Forum, aber auch zu langwierigen Abstimmungsprozessen zur Veröffentlichung von Protokollen und zur Übertragung von Sitzungen laut.
- Rückblickend beschreibt die Endlagerkommission die Online-Bürgerbeteiligung und schätzt diese im Text des Abschlussberichts kurz ein.

Der Betrieb des Forums lief zu Beginn, dies zeigen Einträge im Onlineforum, nicht reibungslos. So gab es Verzögerungen durch eine Prüfung der Beiträge vor Freischaltung. Das Kommissionsmitglied Sommer (2015, S. 389), Vertreter der Umweltverbände, bemängelt: »Doch trotz des Drängens insbesondere aus dem Kreis der Umweltvertreter bestand die Bürgerbeteiligung der Kommission auch nach einem Dreivierteljahr gerade einmal aus einem wenig zugänglichen und entsprechend unbeachteten Onlineforum, in dem zunächst sogar alle Bürgerbeiträge einer Vorabprüfung unterlagen.« Die Endlagerkommission (2016, S. 352) vermerkt dazu: »Innerhalb der Kommission war die Wahl dieses Formates umstritten, Kritiker sahen ein Forum, das noch dazu zunächst alle Beiträge vor Freischaltung prüfte, als wenig geeignet, um eine intensive Befassung mit dem Thema zu gewährleisten. Dies führte auch rasch zu Unmut innerhalb des Forums selbst.«

Die Verzögerungen der Freischaltung von Diskussionsbeiträgen waren die Folge eines Beschlusses der Endlagerkommission, die Forenregeln an die Vorschriften des Ausschusses Digitale Agenda anzulehnen. Es war zuerst vorgesehen, dass neue Beiträge vor ihrer Freischaltung auf Einhaltung der Regeln geprüft werden. Aufgrund der Proteste stellte die Geschäftsstelle der Endlagerkommission fest, dass es möglich ist, die Regeln so zu ändern, dass Beiträge registrierter Personen sofort erscheinen. Die Verzögerungen und in der Folge Beschwerden von registrierten Teilnehmenden sollten demnach nicht auf technische, sondern organisatorische Maßnahmen zurückzuführen sein (Endlagerkommission 2015). Das Verfahren wurde in der Folge entsprechend geändert. In den Regeln hieß es seither: »Die Administratoren und Moderatoren des Onlineforums Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe haben das Recht, Themen und Beiträge zu löschen, zu bearbeiten, zu verschieben oder zu schließen.«[95] Im Forum wurde des Weiteren kritisiert, dass nur das Ausschusssekretariat und die Kommissionsmitglieder Diskussionsstränge eröffnen dürfen:

95 www.bundestag.de/endlager/forum/faq.php?faq=vb3_board_usage#faq_bt_regeln (31.8.2016), hierzu auch die Diskussion im ADA (www.bundestag.de/ada/beteiligung/faq.php?faq=vb3_board_usage#faq_bt_forenregeln, 31.8.2016).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

»WARUM kann man hier nur zu Themen diskutieren, die vorgegeben sind? In jedem anderen Forum kann man selbst Unterthemen eröffnen, wie Herr Goebel mehrmals geschrieben hat!!!« (Teilnehmerin JanaK am 4.4.2015)

In ihrem Abschlussbericht berichtet die Endlagerkommission (2016, S. 352) über die Resonanz auf die Beteiligungsangebote. Demnach wurde die Möglichkeit, »Zuschriften an die einzelnen Arbeitsgruppen oder die Gesamtkommission zu senden[,] ... nur von wenigen Bürgerinnen und Bürgern wahrgenommen«. Unter Bezug auf die Kommissionsdrucksache 77 wird auch auf anfängliche Schwierigkeiten des Prozesses verwiesen, die Zuschriften den »Arbeitsgruppen beziehungsweise allen Kommissionsmitgliedern zur Kenntnis« zu geben.

Aufgrund der ersten Erfahrungen mit der Online-Bürgerbeteiligung mittels eines Onlineforums und »[i]m Sinne des selbst auferlegten lernenden Verfahrens« entschied sich die Endlagerkommission, »zur Begleitung der Erstellung des Gesamtberichtsentwurfs eine eigenständige Onlinekonsultationsplattform zu etablieren«. Die Auswertung der Fülle der Kommentare war, so die Endlagerkommission (2016, S. 352) unter Bezug auf den Beteiligungsbericht, für die Geschäftsstelle eine besondere Herausforderung. Der Umgang mit Kommentaren wurde auch im Fachgespräch des zuständigen Bundestagsausschusses thematisiert. Hier wurde deutlich, dass dieser Prozess nicht zu Beginn des Konsultationsverfahrens festgelegt worden war. Offenbar war der Zeitbedarf für Konsultationen von Öffentlichkeit oder Fachpublikum bzw. der Aufwand, die Resultate in Diskussionen und Berichtsfassungen einfließen zu lassen, unterschätzt worden.

Die Berücksichtigung der Ergebnisse der Online-Bürgerbeteiligung zu Berichtsteilen, die bereits während der Laufzeit der Endlagerkommission in das Konsultationssystem eingestellt worden waren, wurde in den einzelnen Arbeitsgruppen unterschiedlich gehandhabt. »In einigen Fällen, insbesondere im besonders intensiv diskutierten Berichtsteil ›Zum Umgang mit Konflikten‹ gelang es der zuständigen Arbeitsgruppe, jeden einzelnen Vorschlag zu diskutieren und bei der Überarbeitung des Entwurfes zu berücksichtigen beziehungsweise bei Nichtberücksichtigung im Rahmen der Onlinekonsultation selbst zu beantworten« (Endlagerkommission 2016, S. 352). Hierzu legte die Endlagerkommission (2016) mit der »Sammlung und Auswertung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Kommission« am 22. Juni 2016 eine detaillierte Zusammenstellung vor.

Die Endlagerkommission stellt aber gleichzeitig bedauernd fest, dass Ergebnisse »aufgrund des hohen Zeitdrucks und zahlreicher erst spät fertig gestellter Berichtsteile« in den meisten Fällen nicht berücksichtigt wurden. Trotzdem spricht sie eine Empfehlung aus: Insgesamt ist »das Instrument der Onlinekonsultation als grundsätzlich gelungen« einzustufen. Die Kommission empfiehlt daher die »Prüfung solcher Instrumente auch im späteren Endlagersuchverfahren«. Sie sind, auch aufgrund der Erfahrungen der Endlagerkommission, reinen Onlineforen vorzuziehen (Endlagerkommission 2016, S. 353).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Resümee zur Online-Bürgerbeteiligung der Endlagerkommission 2.3

Die Endlagerkommission stand vor der besonderen Herausforderung, die Beteiligung der Öffentlichkeit nicht nur in ihrer eigenen Arbeit zu verankern, sondern damit auch eine legitime Basis für den weiteren Prozess des Suchverfahrens für ein Endlager für hoch radioaktiven Müll zu erarbeiten. In einem konfliktreichen gesellschaftlichen Handlungsfeld sollte so bei Beteiligten und Betroffenen das Vertrauen in Beteiligungsverfahren und in den Umgang mit den dort eingebrachten Argumenten und sonstigen Beiträgen gestärkt werden.

Bereits im Einsetzungsbeschluss der Endlagerkommission durch Bundestag und Bundesrat wie auch im Konzept für die Beteiligung der Öffentlichkeit wurden methodische Standards einer guten Bürgerbeteiligung formuliert. Mit Bezug zur Online-Bürgerbeteiligung wurde dies durch die Umsetzung eines Onlineforums und zweier Onlinekonsultationsprozesse sichtbar. Dabei ist hervorzuheben, dass der Endlagerkommission – im Gegensatz zur Internet-Enquete und zu den Ausschüssen des Deutschen Bundestages – eigene finanzielle Ressourcen und Entscheidungsbefugnisse zur Verfügung standen, um Dienstleistungsaufträge an Dritte zu erteilen. Sie konnte somit Instrumente der Online-Bürgerbeteiligung beauftragen, die über das Standardangebot des Deutschen Bundestages hinausgingen.

Die Endlagerkommission betont, dass die Beiträge in vielen Schwerpunkten der Kommissionsarbeit keine oder nur unzureichend Berücksichtigung fanden. Dafür wird vor allem Zeitmangel angeführt. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Einschätzung nicht allein auf die Laufzeit der Kommission, sondern auf den hohen Aufwand für die Analyse und die Reaktion auf Diskussionsbeiträge von Öffentlichkeit und Fachkreisen bezieht. Es entsteht jedoch auch der Eindruck, dass die Möglichkeiten und Fragestellungen des Onlineforums nicht den Aufgabenstellungen der Kommissionsarbeit entsprachen und dass die Onlinekonsultationen zu wichtigen Berichtsteilen zu spät begannen, nicht ausreichend mit der Kommissionsarbeit verzahnt und nicht rechtzeitig durch eine zunächst geplante Informationskampagne öffentlich verbreitet wurden.

Wie auch für sonstige Beteiligungsangebote des Bundestages wurde vBulletin als Forensoftware genutzt. Dabei wurden zunächst die Regeln des Forums des ADA übernommen. Die Herangehensweise, Beiträge erst nach Prüfung freizuschalten, stieß auf Kritik. Die Endlagerkommission dokumentiert dies in ihrem Abschlussbericht. Das Verfahren wurde in der Folge geändert. Die Teilnehmenden des Forums bemängelten auch, dass das Eröffnen von Diskussionssträngen auf die Administration und Kommissionsmitglieder beschränkt blieb. Derartige Einschränkungen sind kaum zu vermitteln und, wie der Verlauf nach der Regeländerung zeigt, auch nicht zu begründen.

Im Vergleich zum Onlineforum ist der Verlauf der Onlinekonsultation zum Entwurf der geowissenschaftlichen Kriterien der Endlagerkommission als inhaltlich konkreter einzustufen. Die Beteiligungsbeiträge, vorwiegend von Fachleuten, wurden nachvollziehbar mit einer vollständigen Übersicht aller Diskussionsbeiträge zum Konsultationsverfahren der geowissenschaftlichen Kriterien dokumentiert. Die Auswertung wurde zeitnah im Internet veröffentlicht. Für das Onlineverfahren registrierten sich 59 Personen sich, 31 beteiligten sich mit 185 inhaltlichen Beiträgen. Die Softwarelösung und die Visualisierung des Konsultationsverfahrens waren logisch strukturiert.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Für die Konsultation zum Abschlussbericht wählte die Endlagerkommission eine weitere, in ihren Funktionen jedoch vergleichbare Softwaresystemlösung aus, die unter dem Plattformnamen discuto für vielfältige Zwecke und Projekte eingesetzt werden kann. Die Konsultationsplattform zum Abschlussbericht der Endlagerkommission war ansprechend gestaltet, ließ sich leicht anwenden und enthielt Prozessbeschreibungen. Es mangelte jedoch an Visualisierungen z. B. hinsichtlich der Gesamtzahlen von Teilnehmenden und Kommentaren bzw. Bewertungen. Was die Kommunikationsmöglichkeiten zwischen Plattform und Nutzenden betrifft, erreichte sie eine bessere Bewertung als die Konsultationsplattform zum Entwurf über die geowissenschaftlichen Kriterien. Die Nutzungsbedingungen waren gut beschrieben, enthielten jedoch Unklarheiten in Bezug auf die Registrierung mit Facebook Connect oder Google+ und dem damit einhergehenden Datenaustausch zwischen den Unternehmen. Die Konsultationsplattform wurde erst in den letzten Wochen des Verfahrens aktiv über soziale Netzwerke in der Öffentlichkeit beworben. Steigende Zahlen von Registrierungen und Kommentierungen waren das Ergebnis dieser Aktivitäten und belegen die hohe Bedeutung von Öffentlichkeitsarbeit für Online-Bürgerbeteiligung auch bei Themen, für die ein hohes Interesse der Öffentlichkeit zu erwarten ist.

Mit den Konsultationen beschritt die Endlagerkommission einen für die Arbeit des Deutschen Bundestages neuen Weg, der durch die Konkretheit, aber auch durch eine vergleichsweise kurzfristige und technisch einfache Umsetzung Optionen für die zukünftige Arbeit des Parlaments aufgezeigt hat. Die Endlagerkommission selbst kommt zu einer positiven Einschätzung des Formates. Die Analysen dieser Untersuchung zeigen aber Grenzen auf. Die Länge des Abschlussberichts ist für einen Kommentierungsprozess noch zu vertreten, für einen Bewertungsprozess jedoch zu lang. Daraus resultiert die Frage, ob das Instrument passgenau gewählt wurde. Dies kann mit Blick auf die Stimmabgaben und die hohe Zahl der Absätze verneint werden.

Bei der Stimmabgabe waren Unregelmäßigkeiten zu erkennen, die frühzeitig hätten geahndet werden müssen. So ergab sich ein verzerrtes Bild des jeweiligen Status quo. Der zweifelhafte Sinn von Stimmabgaben bei umfangreichen Dokumenten weist darauf hin, dass die Leistungsmerkmale jeweils zweckgebunden geprüft werden sollten. Hier wird die überlegte Entscheidung zu einem Absatz geringer gewürdigt als die massenhafte Stimmabgabe. Insbesondere ist die Verhältnismäßigkeit bei langen Texten nicht gegeben. Ein Verzicht auf die Bewertung hätte dem Erkenntnisinteresse besser entsprochen und den Schwerpunkt auf Kommentare und Diskussionsbeiträge gelenkt. Gleichfalls sind hier Mängel in der Moderation bzw. prozesshaften Begleitung zu verzeichnen.

Insgesamt ist – wie für andere Beteiligungsprozesse des Deutschen Bundestages – ein zahlenmäßig geringes Interesse an den Onlinebeteiligungsangeboten der Endlagerkommission zu konstatieren. Es ist davon auszugehen, dass die schwache Resonanz auch auf die geringe Information der Öffentlichkeit zurückzuführen ist. Die inhaltliche Qualität der Diskussionsbeiträge ist positiv zu bewerten, ebenso die Feststellung im Anhörungsverfahren, dass so weitere, noch nicht berücksichtigte Argumente in den parlamentarischen Prozess einfließen können. Eine frühzeitige Durchführung des Konsultationsprozesses und die Diskussion aller Beiträge in den jeweiligen Arbeitsgruppen der Endlagerkommission wären wünschenswert gewesen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Jugendportal mitmischen.de 3.

Einführung und Überblick 3.1

»Das Jugendportal des Bundestages, der Draht ins Parlament, die Plattform zum Austauschen und Diskutieren über politische Themen: das ist www.mitmischen.de. Täglich informiert das Portal verständlich und ausgewogen über das Geschehen im Parlament, die Abgeordneten und spezielle Angebote für Jugendliche« (IPS 2015, S. 9). Mitmischen.de richtet sich an Jugendliche ab 11 Jahre und an junge Erwachsene. Interessierte junge Menschen können selbst Beiträge auf dem Portal veröffentlichen.[96]

Das Portal gehört seit 2004 zum Internetportfolio des Deutschen Bundestages und ist unter der Domain www.mitmischen.de mit einem eigenen Internetauftritt erreichbar. Mit auf die Zielgruppe abgestimmten Berichterstattungen aus dem Parlament und mit Hintergrundberichten, die auch kommentiert und bewertet werden können, sowie Diskussionsforen und Votings (Abstimmungen im Internet) sollen junge Menschen zum einen über parlamentarische Themen informiert werden, zum anderen angeregt werden, über politische Themen zu diskutieren und sich aktiv an den Plattformangeboten zu beteiligen.

Über das Internetangebot des Deutschen Bundestages wird beispielsweise im Pressebereich auch über Aktivitäten des Jugendportals mitmischen.de informiert. Dazu zählen Nachrichten über Gewinnspiele und Möglichkeiten für junge Menschen, sich einzubringen, aber auch auf neue Inhalte wie das Spiel »Parlamentsprofi« und grafische Umgestaltungen.[97]

Kennzahlen zur Nutzung des Jugendportals mitmischen.de

Das Jugendportal mitmischen.de des Deutschen Bundestages erfasste für das zweite Halbjahr 2015 gut 20.000 Besuche pro Monat. Dabei wurden monatlich knapp 44.000 Seitenaufrufe registriert. Dies entspricht durchschnittlich ca. 2,1 besuchten Seiten pro Person (persönliche Mitteilung der Bundestagsverwaltung vom 28.1.2016). Die Zahl der eingetragenen Teilnehmenden erhöhte sich von 2.000 im Jahr 2005 (Grunwald et al. 2006, S. 162) auf 11.000 im Jahr 2011.[98] Bis zum Jahr 2016 meldeten sich weitere 1.000 Personen an, sodass beim Jugendportal aktuell 12.000 Teilnehmende registriert sind.

Im Jahr 2011 erfolgte ein inhaltlicher und grafischer Relaunch des Portals. Auch die Autorenschaft des Portals veränderte sich: Das Redaktionsteam arbeitet seit dem Relaunch mit 14- bis 24-Jährigen zusammen, um so die Zielgruppe besser zu adressieren. Zudem wurden die Möglichkeiten für eine aktive Beteiligung erweitert, da Artikel nun auch ohne Anmeldung kommentiert werden können. Das Redaktionsteam beantwortet dabei Fragen oder gibt Hinweise (markengold PR 2011).

96 www.mitmischen.de
97 www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2011/34260045_kw17_mitmischen/205256
98 www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2011/34260045_kw17_mitmischen/205256 (31.8.2016)

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Im Jahr 2014 wurden weitere Anpassungen und optische Überarbeitungen, vor allem der Startseite, durchgeführt. So erhielt die Startseite große Bildelemente und wurde um die Bereiche »Ihr auf mitmischen.de« (hier werden aktuelle Geschehnisse des Forums sowie Abstimmungsergebnisse angezeigt) sowie »Auf einen Blick« (zeigt Aktualisierungen und neueste Artikel der Website als Stream) ergänzt.[99] Das Angebot von Chats mit Abgeordneten, das es bis 2013 gegeben hatte, wurde dabei entfernt.[100] Mitmischen.de zählt zu den Partizipationsangeboten des Deutschen Bundestages, die aktiv genutzt werden (Internet-Enquete 2013b, S. 28) (Kasten).

Profil im sozialen Netzwerk Facebook 3.2

Soziale Netzwerke erweitern die Möglichkeiten zur Verbreitung von Informationen über die Aktivitäten des Deutschen Bundestages. »Für die Information der Bürger über aktuelle Gesetzesvorhaben, Diskussionen in den Ausschüssen und im Plenum, Anhörungen oder die Ergebnisse Kleiner und Großer Anfragen eignen sich insbesondere soziale Netzwerke mit einer großen und aktiven Nutzerschaft. Diese ermöglichen eine breite Streuung der Informationen. Durch die eintretenden Netzeffekte in Verbindung mit den Pushfunktionalitäten können zudem Bürger erreicht werden, die die Themen und Diskussionen des Deutschen Bundestages nicht aktiv nachfragen. Dadurch, dass interessierte Bürger mit den Inhalten des Parlaments interagieren, werden diese automatisch in die Newsfeeds ihrer Kontakte geteilt und erreichen diese somit indirekt. Diese Funktionalität bietet kein anderer Informationskanal im bisherigen Kommunikationsmix des Deutschen Bundestages« (Fritzsche/Fuchs 2014, S. 129 f.).

Mitmischen.de verfügt als einziges Angebot des Deutschen Bundestages über eine Fanseite bei Facebook und nutzt damit die sozialen Netzwerke für die eigene Öffentlichkeitsarbeit. Die Redaktion des Portals betreut den Facebookauftritt bereits seit 2005. Sie möchte über die Fanseite mit den Interessierten in Kontakt bleiben und über die neuesten Aktivitäten informieren (Redaktion mitmischen.de 2011). Etwa 1.900 Personen haben die Seite mit einer Gefällt-mir-Wertung versehen. Die Redaktion postet regelmäßig die neuesten Beiträge des Portals, Hinweise zu Aktionen oder Gewinnspielen. Auf dem Portal selbst befindet sich allerdings kein Like- bzw. Gefällt-mir-Button, der es ermöglichen würde, Beiträge der Webseiten auf Facebook weiterzuempfehlen. Bereits im Jahr 2011 erklärte die Redaktion in dem Beitrag »Facebook sammelt Daten – mit mischen.de spendet nichts«, warum sie sich bewusst gegen die Einbindung des Like-Button auf der Website entschied: »Wer Seiten aufruft, auf denen der Button eingebunden ist, sendet automatisch Daten an den amerikanischen Internet-Konzern. Und zwar schon bevor der Nutzer überhaupt auf ›Gefällt mir‹ geklickt hat« (Redaktion mitmischen.de 2011). Auch der behördliche Datenschutzbeauftragte des Deutschen Bundestages bestätigt im Interview, dass die Einbindung sozialer Netzwerke – wie in Form des Like-Buttons von Facebook – auf den Seiten des Deutschen Bundestages

99 www.bundestag.de/presse/pressemitteilungen/2014/pm_141104/338788 (31.8.2016)

100 Im Juli 2016 erfolgte eine weitere Überarbeitung hauptsächlich mit Blick auf die grafische Gestaltung und die Nutzbarkeit mit mobilen Endgeräten, die im vorliegenden Bericht jedoch nicht mehr berücksichtigt werden konnte.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

nicht empfehlenswert ist, da damit Daten durch den Anbieter des sozialen Netzwerks erhoben werden. Eine aus Datenschutzperspektive unbedenkliche Verlinkung zu Facebook ist aber mithilfe der Frage »Möchten Sie zu Facebook wechseln?« möglich.

Onlineforum auf mitmischen.de 3.3

Umsetzung 3.3.1

Der Kern der Diskussionen bei mitmischen.de liegt auf einem Forum, das wie viele Beteiligungsangebote des Deutschen Bundestages über vBulletin umgesetzt wird. Zum Zeitpunkt der Untersuchung waren neun Teilforen aktiv: »Aktuelles Weltgeschehen«, »Workshops«, »Fraktionen und Parteien«, »mitmischen.de«, »Finanzen«, »Bildung«, »Ethik und Religion«, »Migration« sowie »Geschichte«. Um neue Diskussionsstränge oder Beiträge zu erstellen, ist eine Registrierung notwendig. Eine Moderation in dem Sinne, dass Beiträge erst geprüft und im Anschluss freigeschaltet werden, findet nicht statt. Stattdessen können die Teilnehmenden mithilfe des Links »Melden« auf Verstöße gegen die Netiquette hinweisen. Die Redaktion kann Beiträge löschen, bearbeiten oder verschieben.

Im Forum besteht die Möglichkeit, Beiträge anhand einer Skala von 1 bis 5 zu bewerten. Dadurch lassen sich Themen nach ihrer Beliebtheit sortieren. Zudem können Beiträge untermauert werden, indem Dateien und Bilder an die Beiträge angehängt, diese mit Emoticonsymbolen[101] versehen oder mit einer selbstgewählten Signatur unterzeichnet werden.

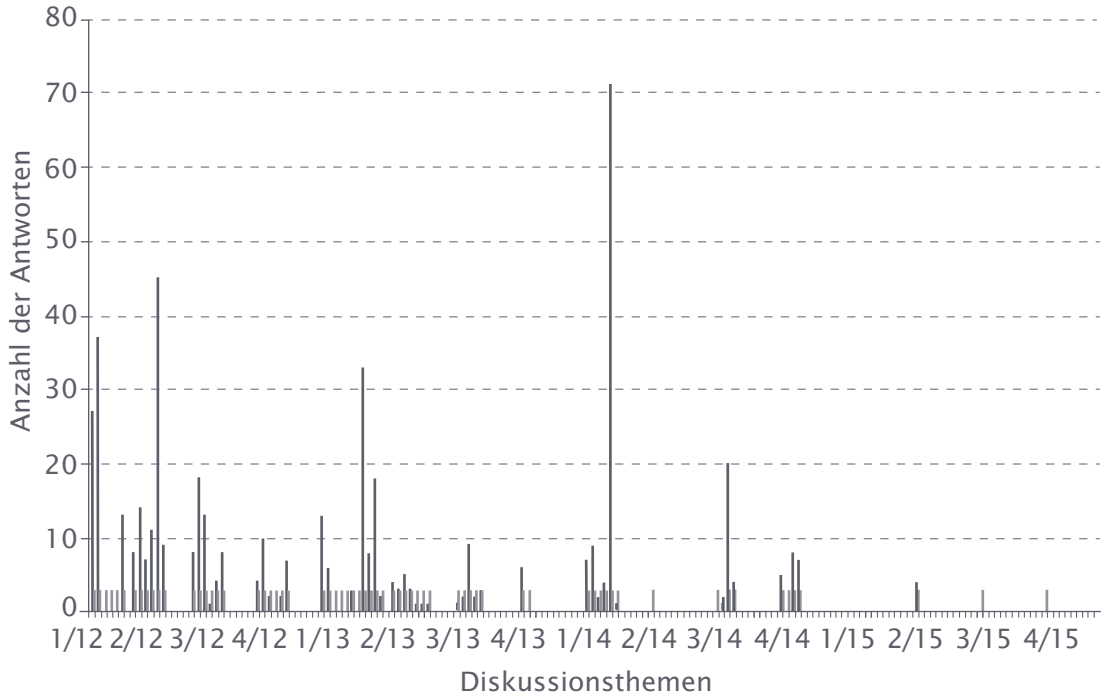
Nutzung des Onlineforums auf mitmischen.de 3.3.2

Das Forum unterscheidet sich von anderen vBulletin-Installationen des Deutschen Bundestages durch die Möglichkeit für registrierte Teilnehmende, selbst neue Themenvorschläge zu initiieren. Die Teilforen weisen unterschiedlich viele Diskussionsstränge (Threads) auf. Die folgenden Betrachtungen beziehen sich beispielhaft auf das Teilforum »Aktuelles Weltgeschehen«: Es hat im Vergleich die größte Anzahl an Diskussionssträngen und das größte Potenzial für neue Themenvorschläge. Betrachtet wurde der Zeitraum 2012 bis 2015. In dieser Zeit wurden 71 Threads, darunter 15 von der Redaktion des Portals und 56 von registrierten Teilnehmenden angelegt. 6 Personen schlugen mehr als 2 Themen für Diskussionsstränge vor. Zu diesen Diskussionsbeiträgen wurden 574 Antworten veröffentlicht. Dies entspricht einer durchschnittlichen Zahl von 8,1 Antworten. 14 Diskussionsstränge verzeichnen keine Antworten, 16 Diskussionsstränge 10 oder mehr Antworten. Die höchste Resonanz erhielt der Thread »Wie geht es mit der Ukraine weiter?« vom Februar 2014.

101 Mit Emoticons werden in der Internetkommunikation und in sozialen Netzwerken Stimmungs- oder Gefühlszustände dargestellt. Das bekannteste Emoticon ist der Smiley. Die Emoticons werden durch bestimmte Zeichenfolgen auf der Tastatur erzeugt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abb. IV.13 Diskussionsthemen und Anzahl der Antworten im Teilforum »Aktuelles Weltgeschehen« im Zeitverlauf



Eigene Darstellung

Im zeitlichen Verlauf verringert sich die Anzahl der neuen Themen im Teilforum »Aktuelles Weltgeschehen« seit 2012 (Abb. IV.13). Vor allem im Jahr 2015 wurden mit drei neuen Themen (»der Konflikt in der Ukraine findet kein Ende- Und jetzt?!«, »Hilfe bei Mobilitätsumfrage unter Jugendlichen« und »Paris«) vergleichsweise wenig neue Themen angelegt. Die Anzahl der Antworten (für die Vergleichbarkeit wurden bei jedem Diskussionsstrang nur die ersten 6 Monate betrachtet) schwankt je nach Thema stark, allerdings nimmt sie ab 2014 zahlenmäßig ab. Es werden in der Regel weniger als 10 Antworten generiert. Ähnliches gilt für die Anzahl der Seitenansichten, die selten 500 pro Beitrag übersteigen. Insgesamt betrachtet scheint somit das Interesse an einer Beteiligung am Forum von mitmischen.de zu sinken.

Bewertung des Jugendportals mitmischen.de 3.3.3

Das Jugendportal als zielgruppenorientiertes Projekt will Diskussionen zwischen jungen Menschen fördern, ist jedoch nicht auf die Einbindung in die parlamentarische Arbeit hin orientiert. Folglich wird in der Bewertung nur ein Teil der Aspekte des von Weinhardt et al. (2015) entwickelten Bewertungsschemas (Kap. II.6.2) einbezogen.

Das Forum basiert wie das Onlineforum des Ausschusses Digitale Agenda und das Onlineforum der Endlagerkommission auf der Softwarelösung vBulletin. Die Installation weicht jedoch von den sonstigen Umsetzungen ab, sodass sich Unterschiede beim Kriterium »Gebrauchstauglichkeit« mit Bezug zu den Bewertungsaspekten Visualisierung und Gestaltung zeigen. Positiv fällt auf, dass die Nutzungsstatistiken bei mitmischen.de offengelegt

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

werden. Des Weiteren können Diskussionsbeiträge durch registrierte Teilnehmende bewertet werden. Daraus ergibt sich eine Einstufung des Renommees. Mit Smileys können Gefühle ausgedrückt werden. Die jungen Menschen können Anhänge und Bilder in ihre Diskussionsbeiträge integrieren. Dies gilt entsprechend auch für Profile. Für registrierte Teilnehmende, die einen Beitrag veröffentlichen, wird im Internet angezeigt, seit wann sie Mitglied sind und wie viele Beiträge sie veröffentlicht haben. Informationen zum Wohnort können nutzerseitig eingetragen werden. Insgesamt ergibt sich ein Erscheinungsbild, das sich an sozialen Netzwerken orientiert. Diese neuartigen Möglichkeiten sind bei Angeboten im gestalterischen Rahmen des Portals des Deutschen Bundestages nicht gegeben.

Das Portal ist hinsichtlich der Bewertungsaspekte Kommunikationswege und Kontaktaufnahme durchdacht gestaltet. Junge Menschen werden per Newsletter und Statusmeldungen informiert. Zur Kontaktaufnahme wird ein Formular im Jugendportal bereitgestellt. Mitmischen.de ist das einzige Beteiligungsangebot des Deutschen Bundestages, das eine Fanseite beim sozialen Netzwerk Facebook unterhält. Hierüber kann ebenfalls Kontakt zur Redaktion des Jugendportals aufgenommen werden.

Für den Bewertungsaspekt leichte Anwendbarkeit ergeben sich keine Unterschiede zu den sonstigen Diskussionsforen beim Deutschen Bundestag, in dieser Hinsicht wird das Forum dank guter Suchmöglichkeiten und gut strukturiertem Registrierungsprozess als gut bewertet. Eine Nutzbarkeit über mobile Endgeräte ist aufgrund unzureichender Darstellung auf kleinen Bildschirmen nicht gegeben, im Gegensatz zum Forum ist aber das Portal responsiv gestaltet. Das Kriterium »Repräsentativität und Inklusivität« wird in Bezug auf den Aspekt Öffentlichkeitsarbeit voll erfüllt. Hier erreicht mitmischen.de die höchsten Werte aller untersuchten Beteiligungsangebote des Parlaments. Die Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages verweist kontinuierlich auf das Jugendportal. In der Fußzeile von www.bundestag.de ist ein Link zum Angebot verankert, ein Flyer ist in gedruckter Fassung und als PDF über das Informationsangebot des Parlaments erhältlich. Für den Aspekt Barrierefreiheit ergibt sich eine überdurchschnittliche Bewertung. Den Indikator Gendergerechtigkeit berücksichtigt die Internetredaktion zwar bei der Auswahl des Bildmaterials, jedoch nicht in den Texten.

Das Jugendportal wurde bezüglich des Kriteriums »Transparenz des Prozesses« nur hinsichtlich des Aspekts der Nutzungsbedingungen untersucht. Diese sind leicht auffindbar und übersichtlich gestaltet. Auch das Jugendportal berücksichtigt das Kriterium »Identitätsschutz« durch die Möglichkeit für junge Menschen, nur mit Screennamen öffentlich in Erscheinung zu treten. Personen, die jünger als 13 Jahre alt sind, benötigen eine Einverständniserklärung ihrer Eltern. Auch auf der Fanseite von Facebook achtet das Jugendportal auf den Datenschutz: Es wird auf den Like-Button (= gefällt mir) verzichtet und so die automatische Datenübertragung blockiert.

Resümee zur Online-Bürgerbeteiligung beim Jugendportal mitmischen.de 3.4

Das Jugendportal mitmischen.de zählt zu den langjährigen und damit auch frühen Beteiligungsangeboten des Deutschen Bundestages. Inhalt und Gestaltung wurden kontinuierlich aktualisiert. Dies gilt auch für das auf der Software vBulletin basierende Forum, das sich in

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

der Gestaltung von den sonstigen Umsetzungen des Deutschen Bundestages deutlich unterscheidet. Das Forum zeichnet sich im Gegensatz zu den sonstigen Installationen dadurch aus, dass neue Diskussionsstränge nicht nur von der Redaktion bzw. von Gremienmitgliedern, sondern auch von registrierten Personen angelegt werden können.

Das Jugendportal überzeugt durch die ansprechende Gestaltung und die zielgruppengerechte Aufbereitung seiner Inhalte. Die verfügbaren Funktionalitäten der Software vBulletin werden hier umfassender genutzt (z. B. durch das Hinzufügen von Bildern oder Smileys), um die Jugendlichen für eine aktiven Beteiligung im Forum zu gewinnen.

Mitmischen.de nutzt keinen Twitterkanal. Die Betreibenden entschieden sich für einen Facebookkanal als Ergänzung zum Internetauftritt. Bei der Umsetzung wurden Datenschutzaspekte berücksichtigt. Es wird so gezeigt, dass die Nutzung des sozialen Netzwerks Facebook auch ohne den Like-Button möglich ist. Mitmischen.de kann durch diese Verknüpfung junge Menschen, die auf Facebook aktiv sind, auf das Angebot des Deutschen Bundestages aufmerksam machen. Mit Kommentarfunktionen und kurzen Umfragen geht mitmischen.de auf aktuelle Themen ein.

Insgesamt sinken die Nutzungszahlen des Diskussionsforums im mehrjährigen Zeitverlauf. Die geringen Seitenaufrufe pro Person lassen darauf schließen, dass typischerweise nur Einzelseiten des Internetauftritts aufgerufen werden und es selten gelingt, die Jugendlichen für weitere Recherchen und Aktivitäten im Portal zu motivieren und so im Internetangebot des Deutschen Bundestages zu halten.

Dynamik von außen: die Onlineplattform des Petitionsausschusses (seit 2005) 4.

Einführung und Überblick, Vorarbeiten des TAB 4.1

Während die bislang untersuchten Beteiligungsangebote informellen Charakter haben, also nicht gesetzlich verfasst sind, stellen die Petitionen des Deutschen Bundestages eine verfasste Form der Bürgerbeteiligung dar, die im Grundgesetz verankert ist. Seit 2005 können Petitionen beim Bundestag auch online eingereicht werden. Dazu wurde eine Onlineplattform eingerichtet.[102] Im gleichen Zuge wurde mit den öffentlichen Petitionen ein Format eingeführt, das die weiterhin möglichen und wesentlich häufigeren Petitionen ohne Veröffentlichung ergänzt, die sowohl elektronisch als auch in anderer Schriftform eingereicht werden können.

Das Petitionsverfahren und die Petitionsplattform sind in zwei TAB-Arbeitsberichten ausführlich analysiert worden (TAB 2008 bzw. Riehm et al. 2009a u. TAB 2011 bzw. Riehm et al. 2013):

»Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe« (2006–2008): Gegenstand der Untersuchung war die Begleitung des Modellversuchs »Öffentliche Petitionen« des Deutschen Bundestages. Die Untersuchungsfelder gingen über den Modellversuch

102 http://epetitionen.bundestag.de

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

hinaus und setzten das Petitionswesen des Bundestages in Beziehung zu ähnlichen Aktivitäten anderer Institutionen. Im Ergebnis wurde der Modellversuch insgesamt positiv bewertet. Die Autoren verwiesen allerdings einerseits auf Softwareprobleme, die in der Folge zu einem Relaunch im Jahr 2012 führten, und andererseits auf Erfordernisse, die Ziele von Internetanwendungen zu klären: Mit dem Onlineforum waren demzufolge ganz unterschiedliche Ziele verbunden, außerdem war die Verwertung der Ergebnisse der jeweiligen Diskussion im Bearbeitungsprozess der Petitionen im Bundestag nur unzureichend geklärt (Riehm et al. 2009a, S. 250).

»Elektronische Petitionen und Modernisierung des Petitionswesens in Europa« (2009–2011): Neben Erhebungen zur Entwicklung des Petitions- und Ombudswesens wurden umfassende empirische Untersuchungen zum Petitionswesen in Deutschland und insbesondere zur elektronischen Petitionsplattform des Deutschen Bundestages durchgeführt. Daraus ging hervor, dass das Petitionswesen als ein besonders geeignetes Anwendungsfeld für einen die Bürgerbeteiligung fördernden Interneteinsatz ein, da es den Autoren zufolge klare Regelungen aufweist, sich gut in die Verfahren der repräsentativen Demokratie einpasst und im Vergleich zu manch anderen Beteiligungsangeboten von hoher Verbindlichkeit gekennzeichnet ist. Im Rahmen dieser Untersuchung wurde eine zunehmende Ausdifferenzierung des Petitionswesens beobachtet, die sich unter anderem in neuen Verfahrensweisen (so die Einführung von Quoren, öffentlichen Anhörungen, Diskussionsforen) und einem vielfältigeren Medieneinsatz (z. B. Fernsehen, Telefon, Internet) niederschlägt. Diese Ausdifferenzierung, so in der Ergebniszusammenfassung, erweitert einerseits die Eingabemöglichkeiten für die Bevölkerung, erschwert andererseits aber die Auswahl der »richtigen« Stelle für das eigene Anliegen (Riehm et al. 2013, S. 248 f.).

Das folgende Teilkapitel informiert über den Stand der öffentlichen Petitionen, bei denen die Nutzung des Internets mit einem innovativen Verfahren verbunden ist. Dabei sollen die Unterschiede zwischen öffentlichen Petitionen mit den zugehörigen rechtlichen Regelungen sowie den zuvor dargestellten sonstigen Angeboten zur Online-Bürgerbeteiligung von Gremien und Ausschüssen des Bundestages deutlich werden. Ein weiterer inhaltlicher Schwerpunkt liegt auf aktuellen Entwicklungen der Petitionsplattform, die in den letzten Jahren kontinuierlich weiterentwickelt wurde. Dazu wird auch die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Portale untersucht, die zwar nicht in direktem Zusammenhang mit den Petitionen des Deutschen Bundestages stehen, über die allerdings Petitionen bzw. Kampagnenaufrufe veröffentlicht werden, um Aufmerksamkeit für Themen bzw. Positionen zu gewinnen.

Öffentliche Petitionen beim Deutschen Bundestag 4.2

Überblick 4.2.1

Nach Artikel 17 GG haben alle Menschen das Recht, sich mit Bitten oder Beschwerden an den Deutschen Bundestag, an die Parlamente der Länder und an Behörden zu wenden. Diese rechtliche Regelung zur politischen Einflussnahme unterscheidet Petitionen von nichtverfassten, also nicht rechtlich geregelten Formaten der (Online-)Bürgerbeteiligung. »Besondere Bedeutung kommt dem Petitionsrecht insoweit zu, als damit ein verfassungsrechtlich

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

geschützter Kommunikationsweg von den Bürgern in Richtung Parlament eröffnet ist. Dieser regt zur Mitgestaltung und Fortentwicklung des politischen Lebens und des Rechtssystems an und bietet den Bürgern in der streng repräsentativ ausgestalteten Demokratieform des Grundgesetzes eine Möglichkeit der Partizipation auch zwischen den Wahlterminen« (Wahlen 2015, S. 1). Beim Deutschen Bundestag ist das Verfahren durch die Verfahrensgrundsätze des Petitionsausschusses sowie durch die Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen (öP) gemäß Ziffer 7.1 (4) der Verfahrensgrundsätze (Richtlinie öffentliche Petitionen) geregelt (Petitionsausschuss, o. J.).

Zum 1. September 2005 traten Neuerungen im Petitionswesen zunächst als Pilotmaßnahme in Kraft, im Oktober 2008 wurden sie in den Regelbetrieb überführt.

Petitionen können seither in elektronischer Form eingereicht werden. »Voraussetzung ist nach den Verfahrensgrundsätzen des Petitionsausschusses, dass der Urheber sowie dessen Postanschrift ersichtlich sind und das auf der Internetseite des Bundestages für elektronische Petitionen zur Verfügung gestellte Formular verwendet wird« (Wahlen 2015, S. 1).
Öffentliche Petitionen, Bitten oder Beschwerden an den Deutschen Bundestag von allgemeinem Interesse können seither »im Einvernehmen mit dem Petenten auf der Internetseite des Petitionsausschusses veröffentlicht werden. Der besondere Reiz einer öffentlichen Petition liegt darin, dass jeder die Möglichkeit hat, die Petition innerhalb einer Frist von vier Wochen online mitzuzeichnen oder Diskussionsbeiträge abzugeben« (Wahlen 2015, S. 1).[103] Zuvor war eine Mitzeichnung nur in handschriftlicher Form bei sogenannten Sammel- bzw. Massenpetitionen möglich.

Eine öffentliche Petition ist eine besondere Form der Sammelpetition, die auf der Internetseite des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages zur Mitzeichnung veröffentlicht wird. Dies ist ein zusätzliches Angebot des Petitionsausschusses, für das es, so die Richtlinie öffentliche Petitionen, keinen Rechtsanspruch gibt. Voraussetzung für eine öffentliche Petition ist, dass sie von allgemeinem Interesse ist, in den Zuständigkeitsbereich des Petitionsausschusses fällt und dass Anliegen und Darstellung für eine sachliche öffentliche Diskussion geeignet sind (Petitionsausschuss, o. J.; vgl. auch Ismayr 2012, S. 386). Im Jahr 2010 wurden 14 % der zur Veröffentlichung eingereichten Petitionen als öffentliche Petition zugelassen (Riehm et al. 2013, S. 69). In der Richtlinie öffentliche Petitionen ist ebenfalls verankert, dass Petenten in öffentlichen Ausschusssitzungen angehört werden, wenn das sogenannte Quorum von 50.000 Mitzeichnungen innerhalb von 4 Wochen nach der Veröffentlichung im Internet erreicht wird.[104] Diese Ausschusssitzungen zur Anhörung von Petenten werden per Livestream des Deutschen Bundestages übertragen und sind in der Mediathek des Deutschen Bundestages abrufbar (Ismayr 2012, S. 389).

103 Eine öffentliche Petition kann mittlerweile auch auf herkömmliche Weise beispielsweise auf einer Unterschriftenliste mitgezeichnet werden. Nach Ablauf der Mitzeichnungsfrist wird eine öffentliche Petition wie eine Sammelpetition, also eine Unterschriftensammlung zu einem bestimmten Anliegen, behandelt. Das Einreichen einer öffentlichen Petition ist nur über die Petitionsplattform möglich.

104 Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder davon absehen. Bis 2011 galt eine Frist von 3 Wochen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Öffentliche Petitionen werden nach einer formalen Prüfung entsprechend den Verfahrensgrundsätzen durch den Petitionsausschuss auf der Petitionsplattform veröffentlicht. Personen, die Petitionen online einreichen, diskutieren oder mitzeichnen wollen, müssen sich auf der E-Petitionsplattform des Deutschen Bundestages registrieren. Für die Anzeige kann entweder der eigene Name oder ein Pseudonym gewählt werden (Wahlen 2015, S. 1 f.).

Die Petitionsplattform verfügt über eine eigene Subdomain.[105] Auf der Startseite wird Artikel 17 GG zitiert, außerdem finden sich Links auf das Formular zum Einreichen von Petitionen sowie auf die Möglichkeit, Petitionen zu lesen, zu diskutieren und mitzuzeichnen. Aktuelle Petitionen werden aufgelistet, und es wird auf Hintergrundinformationen bzw. aktuelle Meldungen verwiesen. In ihrer jetzigen Struktur ist die Plattform seit 2012 online.

Kennzahlen zur Nutzung der Petitionsplattform des Petitionsausschusses

Die Petitionsplattform erfasste für das zweite Halbjahr 2015 knapp 47.000 Besuche pro Monat. Dabei wurden monatlich ca. 280.000 Seitenaufrufe registriert. Dies entspricht durchschnittlich ca. 5,9 besuchten Seiten pro Person. Im Jahresbericht des Petitionsausschusses, Ausgabe 2016, wird die Zahl von mehr als 2 Mio. registrierten Personen der Petitionsplattform für das Jahr 2015 genannt. Die Zahl der Registrierten ist in den letzten 5 Jahren stetig um ca. 200.000 Personen pro Jahr gewachsen.

Auf der Petitionsplattform finden sich insgesamt 394 Petitionen, die zwischen dem 1. Januar und 31. Dezember 2015 eingereicht wurden. Zu diesen Petitionen, die sich zum Teil noch in der Prüfung befinden, werden etwas mehr als 238.000 Mitzeichnungen aufgelistet, im Durchschnitt gut 600 Mitzeichnungen pro öffentliche Petition. Nur zwei der im Jahr 2015 eingereichten Petitionen erreichten das Quorum von mehr als 50.000 Mitzeichnungen.

Auch das Diskussionsforum der Petitionsplattform wird rege genutzt. Zu den dort veröffentlichten, im Jahr 2015 eingereichten Petitionen wurden bis zum Stichtag 1. Oktober 2016 rund 22.000 Beiträge verfasst. Die mit 3.016 Beiträgen höchste Zahl verzeichnete eine Petition zu elektronischen Zigaretten, die auch das Quorum an Mitzeichnungen erreichte. Der Median lag bei 23 Beiträgen pro öffentliche Petition, der Mittelwert bei 55 Beiträgen.

Insgesamt gingen im Jahr 2015 beim Deutschen Bundestag 13.137 Petitionen ein. In den vergangen 5 Jahren ging die Zahl der Petitionen im Vergleich zum langjährigen Mittel von früher fast 18.000 Petitionen pro Jahr zurück. Auch der Anteil der auf elektronischem Weg eingereichten Petitionen hat sich zuletzt verringert. Erreichte er 2013 einen Höchstwert von 45 %, so sank er im Jahr 2014 auf 37 % und liegt im aktuellsten Berichtsjahr 2015 bei 31 %.

Quellen: persönliche Mitteilung der Bundestagsverwaltung vom 28.1.2016; Petitionsausschuss 2014, 2015 u. 2016; Riehm et al. 2013; eigene Erhebungen

105 http://epetitionen.bundestag.de

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Öffentliche Petitionen mit hoher Resonanz 4.2.2

Bisher erzielten – ausweislich der auf der Petitionsplattform veröffentlichten Daten – insgesamt 20 öffentliche Petitionen das Quorum von mindestens 50.000 Onlinemitzeichnungen (Tab. IV.2 – darüber hinaus gibt es weitere Petitionen, die das Quorum dank der Summe von On- und Offlinemitzeichnungen erreicht haben). Dies entspricht einem Anteil von 0,4 % an den insgesamt 4.585 auf der Plattform erfassten öffentlichen Petitionen, die die Mitzeichnungsphase bereits überschritten haben. Die höchste Zahl an Unterstützungen erreichte die Petition »Internet – Keine Indizierung und Sperrung von Internetseiten« vom 22. April 2009 mit 133.778 Mitzeichnungen. Auf sie entfallen mit einer Zahl von 11.208 auch die meisten Diskussionsbeiträge, die zu einer einzelnen Petition veröffentlicht wurden. Eine Besonderheit bei dieser Petition war die Rolle der sozialen Medien, denn die Petition war nicht »koordiniert oder von großen gesellschaftlichen Gruppen organisiert, sondern verbreitete sich innerhalb weniger Wochen über soziale Netzwerke wie Facebook und vor allem Twitter« (Schulz 2015a, S. 443).

Die Initiatorin der Petition richtete unter www.zeichnemit.de eine Webseite ein, »die über die Petition informierte, die aktuelle Zahl der Unterzeichner anzeigte und auch zahlreiche Möglichkeiten und Werkzeuge zur Weiterleitung der Informationen bereithielt« (Bieber 2014a, S. 197). Unter dem Twitteraccount @Mitzeichner wurde über aktuelle Ergebnisse informiert.

Tab. IV.2 Öffentliche Petitionen mit mehr als 50.000 Onlinemitzeichnungen in der Rangfolge der Zahl der Onlinemitzeichnungen

Einstellungsdatum	Titel	Petitionsnummer	Anzahl der Onlinemitzeichnungen	Anzahl der Offlinemitzeichnungen	Anzahl der Forumsbeiträge
22.4.2009	Internet – keine Indizierung und Sperrung von Internetseiten	3.860	133.778	k. A.	11.208
20.9.2010	Arzneimittelwesen – keine Umsetzung des EU-Verkaufs-verbots für Heilpflanzen	14.032	121.819	k. A.	1.477
19.5.2009	Bürgerliches Recht – Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältigungsrechte (GEMA)	4.517	106.575	k. A.	1.401
14.4.2010	Gesundheitsfachberufe – Sofortmaßnahmen zur wohnortnahen Versorgung mit Hebammenhilfe	11.400	105.386	k. A.	753
28.3.2012	Grundsatzfragen zum Beitrags- und Versicherungsrecht in der gesetzlichen Rentenversicherung –	23.835	80.629	k. A.	801

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Einstellungs-datum	Titel	Peti-tions-nummer	Anzahl der Online-mitzeich-nungen	Anzahl der Offline-mitzeich-nungen	Anzahl der Forums-beiträge
	keine Rentenversicherungspflicht für Selbständige				
23.4.2013	Wirtschaftspolitik – Verpflichtung der Internetanbieter zur Netzneutralität	41.906	76.530	k. A.	579
17.8.2010	nukleare Ver- und Entsorgung – Einhaltung der Verträge zur Abschaltung der Atomkraftwerke bis 2023	13.587	73.978	k. A.	526
5.6.2009	Straftaten gegen die öfftl. Ordnung – gegen ein Verbot von Action-Computerspielen	4.958	73.002	k. A.	3.623
10.6.2013	Sozialversicherung – Prüfung der Abgabepflicht zur Künstlersozialversicherung durch Rentenversicherung	43.188	70.807	k. A.	222
27.1.2014	Internationale Wirtschaftsbeziehungen – kein Transatlantisches Freihandelsabkommen (TTIP) zwischen EU und USA	8.994	68.332	k. A.	212
15.3.2011	Strafprozessordnung – Verbot der Vorratsdatenspeicherung	17.143	64.704	k. A.	696
28.8.2012	Urheberrecht – Aufhebung der sog. GEMA-Vermutung	35.441	62.842	k. A.	600
10.2.2012	Urheberrecht – Aussetzen der Ratifizierung von ACTA	22.697	61.305	k. A.	363
26.11.2013	Verbraucherschutz – Kennzeichnungspflicht von Echtpelzprodukten	47.404	59.747	6.798	141
1.8.2012	Umsatzsteuer – Steuerfreiheit für private Ballett-, Tanz- oder Musikschulen	26.229	55.523	41.044	495
23.10.2013	ALG II – Abschaffung der Sanktionen und Leistungseinschränkungen (SGB II u. XII)	46.483	55.271	34.515	1.999
10.12.2008	Reformvorschläge in der Sozialversicherung – bedingungsloses Grundeinkommen	1.422	54.236	k. A.*	4.278
12.3.2014	Gesundheitsfachberufe – Sicherstellung der flächendeckenden, wohnortnahen Versorgung mit Hebammenhilfe	50.667	52.478	133	314
28.10.2015	Tierschutz – keine Umsetzung der EU-Verordnung COM(2014) 558 im	1.871	52.273	24.846	445

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Einstellungs-datum	Titel	Peti-tions-nummer	Anzahl der Online-mitzeich-nungen	Anzahl der Offline-mitzeich-nungen	Anzahl der Forums-beiträge
	Hinblick auf den Einsatz homöopathischer und naturheilkundlicher Arzneimittel für Tiere				
7.10.2015	Verbraucherschutz – keine Umsetzung von Art. 20 Tabak-produktrichtlinie 2014/40/EU (elektronische Zigaretten)	61.453	51.720	4.705	3.016

* Die Abschlussbegründung des Petitionsausschusses enthält, wie der Überblick über alle Petitionen im Onlineportal, keine Hinweise auf Offlinemitzeichnungen. Sie vermerkt allerdings eine Besonderheit. Demnach war der »Ansturm der Mitzeichner … zeitweise so stark, dass die Internetseite vorübergehend nicht aufgerufen werden konnte. Die Mitzeichnungsfrist wurde aus diesem Grunde um eine Woche verlängert« (http://epetitionen.bundes tag.de/petitionen/_2008/_12/_10/Petition_1422.abschlussbegruendungpdf.pdf). Für das aktuell verwendete System sind solche Probleme bislang nicht dokumentiert.

Eigene Zusammenstellung

Eine Facebookgruppe gründete sich einen Tag nach der Onlineeinreichung; ihr schlossen sich ca. 2.000 Personen an. Das Quorum von 50.000 Mitzeichnungen wurde innerhalb von 3 Tagen erreicht. Die Petition wurde innerhalb der Frist insgesamt 134.028-mal gezeichnet. Sie gilt als erster Beleg dafür, dass der direkte Übergang von sozialen Medien zur Mitzeichnung auf der Onlineplattform – ohne das Medium wechseln zu müssen – für öffentliche Petitionen relevant sein kann (Bieber 2014a, S. 198; Lobo 2009)

Nicht nur über die Petitionsplattform des Deutschen Bundestages können hohe Zahlen von Mitzeichnungen erreicht werden. Die Petition »Deutscher Bundestag – Einsetzung einer/eines Kinder- und Jugendbeauftragten im Deutschen Bundestag« vom 29. Januar 2015 beispielsweise wurde 112.405-mal offline unterstützt, aber nur 3.296-mal online. Allerdings nutzten auch die Initiierenden dieser Petition das Internet für Informationen, das Bereitstellen von Unterschriftenlisten und die Verlinkung auf das Petitionsportal des Deutschen Bundestages.[106]

Technische Entwicklung der Petitionsplattform 4.2.3

Die Petitionsplattform des Deutschen Bundestages und das Verfahren der öffentlichen Petitionen wurden seit der Einführung im Rahmen des Modellversuchs kontinuierlich weiterentwickelt und auch evaluiert – Riehm et al. (2013, S. 51) bezeichnen es als »[w]irklich erstaunlich ..., dass die Innovationsdynamik seit 2005 anhält«. Nachdem 2008 ein eigenes System für die E-Petitionen des Deutschen Bundestages eingesetzt wurde, sorgte eine Neuentwicklung 2012 für größere Übersichtlichkeit, eine bessere Menüführung und insgesamt

106 www.kinderbeauftragter-in-den-bundestag.de/petition

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

höhere Leistungsfähigkeit. Seither ist auch die Verwendung von Pseudonymen bei der Nutzung möglich. Bezüglich des Verfahrens wurden die Fristen zur Mitzeichnung und zur Erreichung des Quorums vereinheitlicht.

Im weiteren Verlauf wurde immer wieder auch das Feedback der Teilnehmenden genutzt, um die Plattform zu verbessern und weiterzuentwickeln. Zu den Neuerungen zählt die 2014 geschaffene Möglichkeit, den neuen Personalausweis (nPA) für die Identifizierung einzusetzen. Dadurch entfällt nicht nur die Anmeldung beim System, es können beispielsweise beim Einreichen einer Petition auch persönliche Daten direkt vom Ausweis in das Petitionssystem übernommen werden. Der konventionelle Weg mittels E-Mail-Adresse und Passwort steht ebenfalls zur Verfügung.

Weitere technische Neuerungen wurden im September 2016 umgesetzt.[107] Dabei handelt es sich zum einen um die Möglichkeit, Petitionstexte gemeinschaftlich mithilfe von Etherpads, also Onlineanwendungen zur kollaborativen Texterstellung und -bearbeitung in Echtzeit zu erarbeiten. Dieses Tool wurde auch schon in der Internet-Enquete von einzelnen Projektgruppen genutzt – die Erfahrungen damit waren allerdings zwiespältig (Internet-Enquete 2013a, S. 8). Zum anderen ist es im Onlineforum nun möglich, Beiträge als »hilfreich« zu bewerten, und es wurde offenbar die Möglichkeit geschaffen, über ein Application Programming Interface (API) auf die Inhalte der Plattform zuzugreifen – letztere Funktion ließ sich allerdings mangels Dokumentation bisher nicht überprüfen. Weiterhin in Planung befinden sich eine bessere Einbindung sozialer Netzwerke sowie die Einrichtung von Mechanismen zur Auswertung der Diskussionsforen (Petitionsausschuss 2016, S. 9).

Bewertung der E-Petitionsplattform 4.2.4

Die Bewertung der Plattform erfolgte anhand des erläuterten Bewertungsschemas (Kap. II.6.2; Weinhardt et al. 2015) mit Stand vom 30. August 2016 (noch vor den Änderungen im September 2016) und bezieht sich allein auf die technische Umsetzung der Plattform, nicht aber auf das Verfahren (Riehm et al. 2013). Die Plattform gliedert sich in drei Bereiche: Petitionen in der Mitzeichnungsfrist, Petitionen in der Prüfung und abgeschlossene Petitionen. Die Petitionen in der Mitzeichnungsfrist können mitgezeichnet sowie kommentiert werden. Sie stellen den interaktiven Bereich der Plattform dar.

Kommunikationswege bestehen zum einen in persönlichen Nachrichten, die Petenten zum Status der von ihnen eingereichten Petition erhalten, zum anderen in einem RSS-Feed, der über neue Petitionen informiert. Das Sekretariat des Petitionsausschusses kann per E-Mail kontaktiert werden, Fragen und Anregungen können über das integrierte Feedbackforum eingebracht werden. Verbesserungspotenzial für das Kriterium »Gebrauchstauglichkeit« ergibt sich in Bezug auf die Nutzbarkeit auf mobilen Endgeräten, die erschwert ist, da das Layout der Petitionsplattform nicht responsiv gestaltet ist. Das E-Petitionsportal wird hinsichtlich der Aspekte Visualisierung, Gestaltung sowie leichte Anwendbarkeit gut bewertet. Besonders die

107 http://epetitionen.bundestag.de/epet/service.$$$.rubrik.Wartungsarbeiten_kein_Zugriff2207.html (30.9.2016)

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

übersichtliche Gestaltung und die Visualisierung wichtiger Informationen (wie der noch verbleibenden Mitzeichnungsfrist oder des Mitzeichnungsverlauf) erleichtern die Nutzbarkeit der Plattform.

Mit Bezug zum Kriterium »Repräsentativität und Inklusivität« ist zu bemerken, dass die Petitionsplattform in die Außendarstellung des Petitionsausschusses auf dem Internetportal des Deutschen Bundestages eingebunden ist. Von dort wird über einen Link auf das Angebot hingewiesen. Zudem wird von der Startseite des Internetportals des Deutschen Bundestages auf aktuelle Petitionen verwiesen. Darüber hinaus ist ein Flyer in gedruckter Fassung und als PDF über das Informationsangebot des Parlaments erhältlich. Der Aspekt Verflechtung von On- und Offlineaktivitäten wird als gut bewertet, da Informationen über die Ergebnisse der Prüfungen von Petitionen erhältlich sind und öffentliche Anhörungen von Petenten nach Erreichen des Quorums stattfinden. Die Barrierefreiheit ist durch das nichtresponsive Design eingeschränkt. Das an Barrierefreiheitrichtlinien ausgerichtete Werkzeug »Functional Accessibility Evaluator« kommt ansonsten zu einem im Vergleich zu anderen Internetseiten überdurchschnittlichem Ergebnis. Der Ausschuss formuliert Texte bislang nicht in einer genderneutralen Sprache.

Innerhalb des umfangreichen Service- und Informationsbereichs werden unter anderem das Petitionsverfahren und die Nutzungsbedingungen der Plattform redaktionell beschrieben und dokumentiert, was zu einer guten Bewertung hinsichtlich des Qualitätskriteriums »Transparenz« führt. Alle öffentlichen Petitionen und Diskussionen, die bereits abgeschlossen sind, sind dokumentiert und können auf der Plattform eingesehen werden. Hervorzuheben sind an dieser Stelle das – abgesehen von einer teils schwer verständlichen Sprache – gelungene Hilfe- und Suchsystem sowie die kontextbezogene Hilfe. Die Anforderungen des Kriteriums »Identitätsschutz« werden von dem E-Petitionsportal erfüllt.

Zivilgesellschaftliche Portale und die öffentlichen Petitionen des Deutschen Bundestages 4.3

Die Aufmerksamkeit, die dem E-Petitionsangebot des Deutschen Bundestages und der Neuerung der öffentlichen Petitionen zuteil wird, richtet sich auch auf zivilgesellschaftliche Plattformen, über die Forderungen und Beschwerden publik werden. »Politische Proteste als Widerspruchskommunikation jenseits konventioneller Partizipation – beispielsweise Demonstrationen, die Unterzeichnung von Petitionen oder Blockaden – haben sich von ehemals unkonventionellen Formen politischer Partizipation zu einem festen Bestandteil der politischen Kultur in westlichen Demokratien entwickelt. Die digitalen Kommunikationsplattformen erlauben die Thematisierung und Formulierung von Kritik und erzeugen nicht zuletzt Resonanz bei den politischen Machteliten.« (Richter/Bürger 2014, S. 254)

Jungherr und Jürgens (2011, S. 525) heben außerdem die grundsätzliche »Medienfreundlichkeit« von Petitionen hervor und führen diese auf »die eindeutig dokumentierte Entwicklung von Unterstützern von politischen Themen und die intuitive Personalisierung dieser Themen« zurück. Öffentliche Aufmerksamkeit wird ihnen zufolge Petitionen zuteil, die eine hohe Zahl von Mitzeichnungen erreichten. Allerdings wird dabei nicht nur auf das Thema Bezug genommen, sondern gleichfalls auf die Mobilisierung von Unterstützern durch die Petenten – zum Teil mit Begrifflichkeiten, die eher aus der Berichterstattung über

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Wahlkämpfe bekannt sind (Jungherr/Jürgens 2011, S. 524). Auch die Petenten selbst stehen im Blickpunkt des öffentlichen Interesses. Sie werden zu inoffiziellen Stimmen der von ihnen initiierten Themen. Dies gilt bislang vor allem für die Initiatorin der E-Petition gegen Netzsperren, die nicht nur als erste Person die Öffentlichkeit des Internets für ihr Anliegen nutzte, sondern darüber hinaus beispielsweise in Interviews zur Sprecherin für das Thema »Netzsperren« wurde (Biermann et al. 2009; Jungherr/Jürgens 2011, S. 524 f.; Lobo 2009).

Wachsende Aufmerksamkeit erhalten aber auch außerparlamentarische Petitionsportale, die sich parallel zur parlamentarischen Plattform entwickelt haben (WD 2015). Die Bandbreite der verantwortlichen Organisationen reicht dabei von Ehrenamtlichen bis hin zu Hybridorganisationen, die für elektronische Petitionen mobilisieren, diese aber gleichzeitig mit traditionellen Lobbyinginstrumenten verbinden (Voss 2014a, S. 150 ff.). Beispiele solcher Plattformen sind openPetition, Change.org, Avaaz-BÜRGERpetitionen sowie WeAct. Zum Teil sind diese Portale personell mit Transparenzplattformen verbunden, so z.B. Change.org mit abgeordnetenwatch.de.

Diese Plattformen wurden von Richter und Bürger (2014) sowie den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestages (WD 2015) verglichen (Tab. IV.3), letztere bezogen auch die Petitionsplattform des Bundestages ein.[108] Dabei zeigen sich neben grundlegenden Unterschieden zu Petitionen beim Deutschen Bundestag (bei denen der Adressat von den Petenten nicht noch angesprochen werden muss, wie bei vielen außerparlamentarischen Portalen) auch Unterschiede zwischen den Plattformen in Bezug auf die Motive der verantwortlichen Organisationen (die zum Teil selbst politische Positionen einnehmen), den Umgang mit personenbezogenen Daten der Teilnehmenden (die zum Teil zur Bildung von Profilen genutzt werden) sowie die Prüfung der eingereichten Petitionen (die zum Teil nur auf Anfrage erfolgt). Allen außerparlamentarischen Portalen gemein sind eine aktive Öffentlichkeitsarbeit und die Nutzung von sozialen Netzwerken zur Verbreitung der Informationen über Petitionen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

108 Richter und Bürger (2014, S. 257) verweisen darüber hinaus auf MoveOn.org und zitieren die Süddeutsche Zeitung, die MoveOn als »Empörungsmaschine« bezeichnete; diesen Begriff verwendet auch Seils (2015) für das Portal Campact.

Tab. IV.3 Zivilgesellschaftliche Petitionsplattformen im Vergleich

Plattform	Gründung	Organisationsform	Hintergrund	Verbreitung und Ausrichtung	Analyse und Wirkung
Avaaz.org	2007	501(c) Organization,* Foundation	Vorbild für die Gründung war die Internetinitiative MoveOn	Petitionen, aber auch die Unterstützung von Bürgerjournalismus und Krisenregionen; Themen: Korruption, Menschenrechte und Klimawandel	Fallstudien auf avaaz.org sollen die Wirkungen der Kampagnen belegen
Campact.de	2004	Gemeinnütziger Verein	Förderung von politischem Aktivismus. Vorbild war das amerikanische Netzwerk MoveOn	Campact.de operiert hauptsächlich in Deutschland, mittlerweile aber auch in Europa; thematisch teils große Bandbreite politischer Themen	(Medienwirksame) Übergabe an Politiker; Fallstudien sollen die Wirkung der Kampagnen belegen; Erfolgsaussichten werden durch Sampling getestet
Change.org	2007	Change.org, Inc. (Social Business)	Ben Rattray gründete Change.org mit persönlicher Motivation; Menschen sollen gemeinsame Aktionen initiieren können	Change.org ermöglicht ausschließlich die Erstellung kostenfreier Onlinepetitionen; keine thematischen Schwerpunkte	Petitionen werden teils medienwirksam an Akteure übergeben; Fallstudien sollen die Wirkung der Kampagnen belegen
openPetition.de	2010	Gemeinnützige GmbH	Weiterentwicklung von Instrumenten der partizipativen Demokratie; Ziel ist die Information von Bürgern über politische Entscheidungsprozesse und die Förderung des Engagements	openPetition hat keine thematischen Schwerpunkte; Petitionen richten sich nach eigenen Angaben an die lokale, regionale und nationale Ebene	Fallstudien sollen die Wirkung erläutern; Statistiken und Diskussionen ergänzen die Petitionen; es gibt eine konkrete Aussage zur erfolgreichen Umsetzung der Petitionen

* Bei einer 501(c)-Organisation handelt es sich um das US-amerikanische Äquivalent zu einer gemeinnützigen und daher z. T. steuerbefreiten Organisation.

Quelle: Richter/Bürger 2014, S. 256

Der Petitionsausschuss sieht in den außerparlamentarischen Portalen einen möglichen Grund für die sinkenden Einreichungszahlen bei den Petitionen (Petitionsausschuss 2016, S. 7). Diese seien zwar grundsätzlich zu begrüßen, könnten bei der Bevölkerung aber möglicherweise falsche Erwartungen wecken, da nur beim Bundestag Petitionen entgegen genommen, geprüft und auch beschieden werden. Eine zunehmende Abkehr vom Bundestag als Adressat von Petitionen könnte außerdem die Schnittstellenfunktion des Petitionsausschusses gegenüber der Bevölkerung beeinträchtigen, da Petitionen immer wieder auf Missstände und Lücken in der Gesetzgebung hinweisen. Grundsätzlich stellt sich daher die Frage

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

einer möglichen Vernetzung mit solchen Plattformen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Information der Öffentlichkeit, um so Aufmerksamkeit für Diskussionen und Mitzeichnungen auf dem Petitionsportal im Sinne der Förderung von Beteiligungsprozessen zu schaffen. Nicht zuletzt registriert der Petitionsausschuss eine Jahr für Jahr wachsende Bedeutung externer Websites und sozialer Netzwerke als Zugangsweg zu seiner Plattform, für Letztere gibt er einen Anteil von 30 % der Teilnehmenden an (Petitionsausschuss 2016, S. 7).

Dabei spielt der rechtliche Status der außerparlamentarischen Portale eine Rolle. Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages weisen darauf hin, dass nur zwei der vier Plattformen nach deutschem Recht als gemeinnützig anerkannt sind (openPetition als GmbH und Campact als Verein). Alle Organisationen sind an das nationale deutsche Recht gebunden, mit seinen Portalregeln behält sich nur Avaaz.org die Weitergabe von E-Mail-Adressen an die Initiierenden von Kampagnen vor.

Die Wissenschaftlichen Dienste (WD 2015, S. 30) weisen des Weiteren auf den unterschiedlichen Umgang der Portalverantwortlichen mit Benutzerprofilen hin: Bei openPetition werden keine persönlichen Daten gespeichert. WeAct versendet teils E-Mail-Informationen über andere WeAct-Petitionen »nach festgestellten Interessengebieten der Mitzeichner«. Change.org nutzt »Profile« der Teilnehmenden, »um bestimmte Angebote des Petitionsportals auf die jeweils festgestellten Nutzerinteressen abstimmen zu können« (WD 2015, S. 40).

Eine Besonderheit des Portalprofils fällt bei openPetition auf. Das Portal verlinkt auf öffentliche Petitionen beim Deutschen Bundestag. Eine Mitzeichnung über openPetition ist nicht möglich. Mitzeichnungswillige müssen sich direkt auf dem E-Petitionsportal des Deutschen Bundestages registrieren, um öffentliche Petitionen beim Parlament unterstützen zu können (Abb. IV.14).

Abb. IV.14 Verweis auf eine öffentliche Petition des Deutschen Bundestages unter www.openpetition.de (Ausschnitt, Abruf vom 29.8.2016)

Quelle: www.openpetition.de/petition/online/internationale-wirtschaftsbeziehungen-kein-transatlantisches-freihandelsabkommen-ttip-zwischen-eu-un

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Resümee zur Petitionsplattform des Petitionsausschusses 4.4

Während die meisten Onlinebeteiligungsangebote des Deutschen Bundestages einen experimentellen Charakter haben bzw. hatten, besitzen die E-Petitionen in zweifacher Hinsicht einen Sonderstatus. Zum einen beziehen sie sich auf eine verfasste Form der Beteiligung, zum anderen sind sie seit mehreren Jahren fest etabliert als Onlineangebot. Dennoch weisen sie weiterhin eine hohe Innovationsdynamik auf.

Sowohl das Verfahren der öffentlichen Petitionen als auch die Petitionsplattform können als bewährt und erfolgreich gelten, nicht zuletzt mit Blick auf die Kriterien des Bewertungsschemas für Onlinebeteiligungsangebote. Eine hohe Zahl von wissenschaftlichen Veröffentlichungen und Studien zu den E-Petitionen belegt die sehr intensive Beobachtung und Begleitung der Petitionsplattform und unterstützt zugleich deren Weiterentwicklung.

Neben der kontinuierlich notwendigen Anpassung und Erweiterung des technischen Systems und neben Fragen der Weiterentwicklung des Verfahrens (z. B. des Zulassungsverfahrens öffentlicher Petitionen) bestehen aktuelle Herausforderungen in der Gestaltung der Außenbeziehungen der Plattform. Zum einen ist in Bezug auf die außerparlamentarischen Petitionsplattformen unklar, inwiefern eine Zusammenarbeit ggf. erfolgversprechend sein könnte. Diese sind – bei Unterschieden zwischen den Plattformen im Detail – sehr erfolgreich in der Schaffung öffentlicher Aufmerksamkeit, verfahren bei der Prüfung von Petitionen und Mitzeichnungen aber weniger sorgfältig als der Petitionsausschuss. Auch können sie die Öffentlichkeit möglicherweise bezüglich des Charakters der Petitionen verwirren, die nur beim Deutschen Bundestag unmittelbar in ein geregeltes Verfahren eingespeist werden.

Zum anderen ist eine Verknüpfung zwischen der Petitionsplattform des Bundestages und sozialen Netzwerken bis jetzt nicht erfolgt. Letztere stellen für besonders viele Personen einen Anlauf- und Aufenthaltspunkt im Internet dar, entsprechend stößt ein hoher Anteil der an der Petitionsplattform Beteiligten über soziale Netzwerke auf die Plattform. Im Gegensatz zur Petitionsplattform des Bundestages nutzen die außerparlamentarischen Portale soziale Netzwerke gezielt, um Aufmerksamkeit auf Petitionen zu lenken und um Teilnehmende zu rekrutieren. Allerdings ist der Umgang mit personenbezogenen Daten dabei zum Teil problematisch.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Online-Bürgerbeteiligung aus der Sicht von Stakeholdern und aus rechtlicher Perspektive V.

Die Sicht der Stakeholder – Ergebnisse der Befragung des Stakeholder Panels TA 1.

Überblick und Rücklauf 1.1

Fast 1.300 Personen beteiligten sich an der Onlinebefragung zur Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit, die im Herbst 2015 im Rahmen des Stakeholder Panels TA durchgeführt wurde. Die Befragung[109] fokussierte auf folgende Schwerpunkte:

Welche Informations- und Beteiligungsangebote wecken Interesse?
Aus welchen Motiven beteiligen sich Stakeholder an Onlinebeteiligungsverfahren des Deutschen Bundestages?
Welche Anforderungen stellen die Stakeholder an Online-Bürgerbeteiligung?
Warum bleibt nach Einschätzung der Stakeholder die politische Beteiligung im Internet bislang hinter den Erwartungen zurück?

Die Onlineumfrage war im Zeitraum vom 10. September bis zum 2. November 2015 öffentlich über die Website www.stakeholderpanel.de zugänglich. Sie verzeichnete insgesamt 3.350 Seitenaufrufe. In der Auswertung berücksichtigt werden die Angaben von insgesamt 1.107 Teilnehmenden, die Angaben zu mindestens 60 % der Fragen machten.

An der Befragung beteiligten sich überdurchschnittlich viele Personen der Altersgruppen zwischen 46 und 55 bzw. 55 und 65 Jahren (jeweils 240 Personen). In den sonstigen Altersgruppen beträgt die Anzahl jeweils zwischen 140 und 160 Personen, nur die Altersgruppe der unter 25-Jährigen ist mit 30 Personen deutlich geringer besetzt. 30 % der Antwortenden sind Frauen. Die Teilnehmenden schätzen sich zu über 90 % als politisch sehr hoch oder hoch interessiert ein, ca. 40 % sind politisch aktiv. Auch das Interesse an digitalen Medien ist bei 85 % der Befragten mindestens hoch. Die Ergebnisse der Befragung erheben keinen Anspruch auf Repräsentativität. Sie spiegeln jedoch die Sichtweisen von interessierten Stakeholdern wider, die ihre Meinung zu den Herausforderungen und Folgen von Wissenschaft und Technik einbringen wollen.

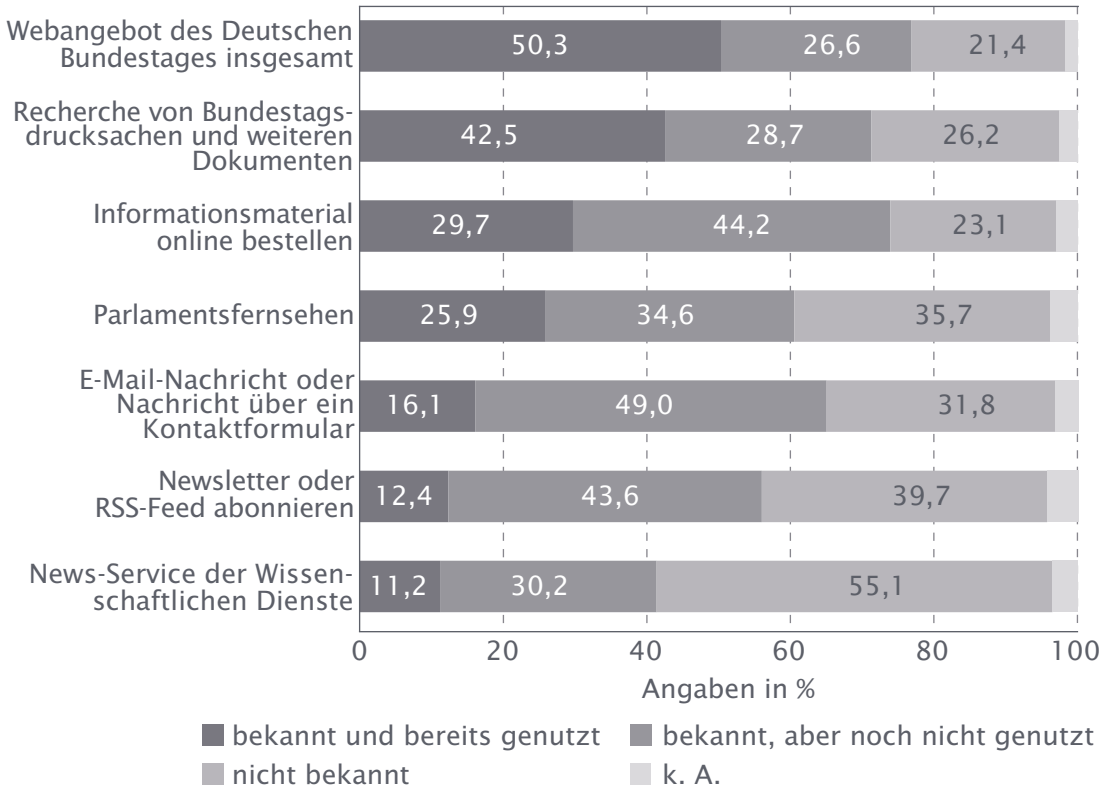
109 Der Fragebogen ist in Opielka et al. (2015) dargestellt, weitere Informationen zum Stakeholder Panel TA sind in Evers-Wölk et al. (2014) veröffentlicht.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Ergebnisse der Onlinebefragung 1.2

Das Webangebot des Deutschen Bundestages unter www.bundestag.de kennen 77 % der befragten Stakeholder, 50 % nutzen es auch (Abb. V.1). Innerhalb des Webangebots zählen die Recherche von Bundestagsdrucksachen und weiteren Dokumenten sowie die Onlinebestellmöglichkeit für Informationsmaterialien zu den bekanntesten Informationsangeboten. Jeweils mehr als 70 % der Befragten kennen sie, auch die Zahl der Nutzenden ist mit rund 43 % bzw. 30 % der Befragten hoch.

Abb. V.1 Sind Ihnen die folgenden Informationsangebote des Deutschen Bundestages unter www.bundestag.de bekannt und haben Sie diese bereits genutzt?



n = 1.107

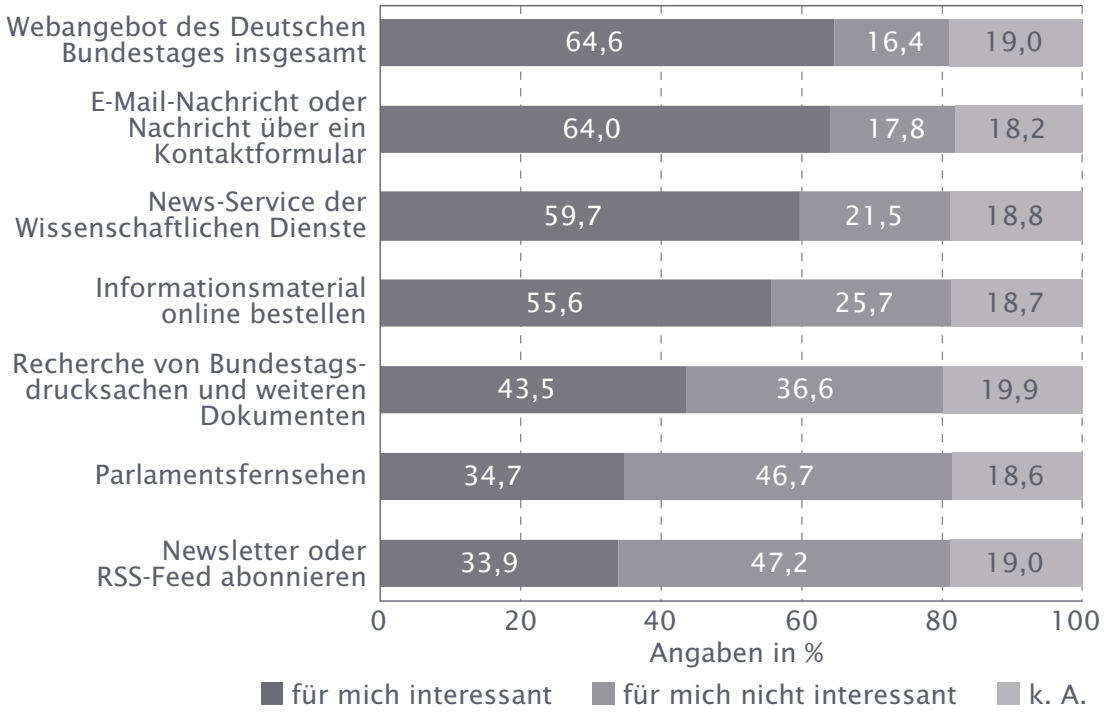
Eigene Darstellung

Das Parlamentsfernsehen kennen 60 % der Teilnehmenden, 26 % haben es bereits genutzt. Die Kommunikationsmöglichkeit via E-Mail oder per Kontaktformular sowie das Newsletterangebot, über das der laufende Pressedienst »heute im bundestag« (hib), Mitteilungen aus dem Pressezentrum des Deutschen Bundestages oder der Informationsdienst »Kunst im Bundestag« abonniert werden können, sind zwar der Mehrzahl der Befragten bekannt, werden aber nur von 12 bzw. 16 % genutzt. Der Newsservice der Wissenschaftlichen Dienste, ein weiteres elektronisches Informationsangebot des Deutschen Bundestages, ist nicht über

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

die Bestellseite der sonstigen Newsletter zu erreichen. Dieser Informationsdienst ist immerhin ca. 40 % der Befragten bekannt. 11 % geben an, das Angebot bereits genutzt zu haben (Abb. V.1).

Abb. V.2 Sind Sie an einer Nutzung der folgenden Informationsangebote des Deutschen Bundestages grundsätzlich interessiert?



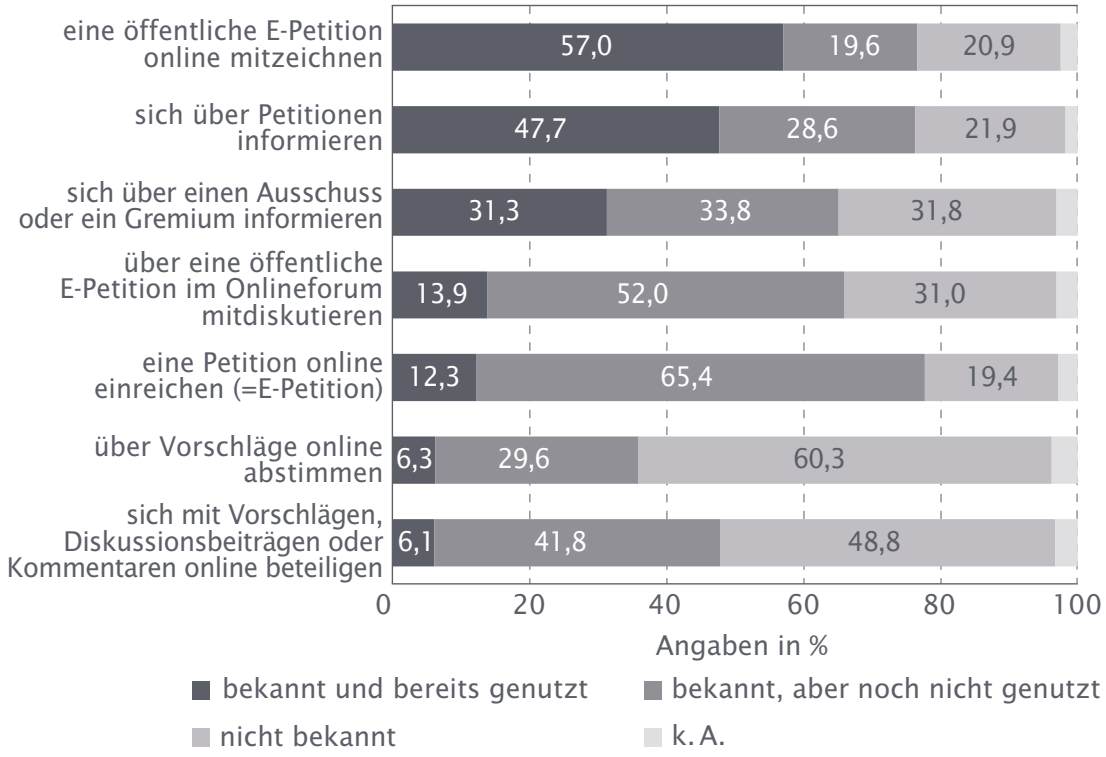
n = 1.107

Eigene Darstellung

Wird gefragt, ob die Informationsangebote des Deutschen Bundestages unter www.bundestag.de für die Befragungsteilnehmenden interessant sind, ergibt sich eine andere Rangfolge als bei Bekanntheitsgrad und Nutzung. Wie Abbildung V.2 zeigt, interessieren sich viele Befragte für das Angebot von E-Mail-Nachrichten/Kontaktformular (64 %), den Newsservice der Wissenschaftlichen Dienste (60 %) und die Bestellmöglichkeit für Informationsmaterialien (56 %). Allerdings wecken auch die Recherche von Bundestagsdrucksachen und Dokumenten (44 %) und die sonstigen Angebote (Parlamentsfernsehen und Newsletter/RSS-Feed mit jeweils ca. 34 %) hohes Interesse.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abb. V.3 Einige Ausschüsse und Gremien des Deutschen Bundestages bieten Onlinebeteiligungsangebote an. Haben Sie die folgenden Angebote bereits genutzt?



n = 1.107

Eigene Darstellung

Onlinebeteiligungsangebote sind mit unterschiedlichen Funktionen verbunden. Dazu zählen beispielsweise die Information über einen Ausschuss oder ein Gremium, das Einbringen von Vorschlägen, Diskussionsbeiträgen oder Kommentaren sowie Onlineabstimmungen. Während die Möglichkeit der Information über Ausschüsse und Gremien immerhin 65 % der Befragten bekannt und von 31 % auch genutzt wird, erreicht das Einbringen von Vorschlägen, Diskussionsbeiträgen oder Kommentaren einen Bekanntheitsgrad von 48 %, Abstimmungen über Vorschläge sogar nur ca. 36 % (Abb. V.3).

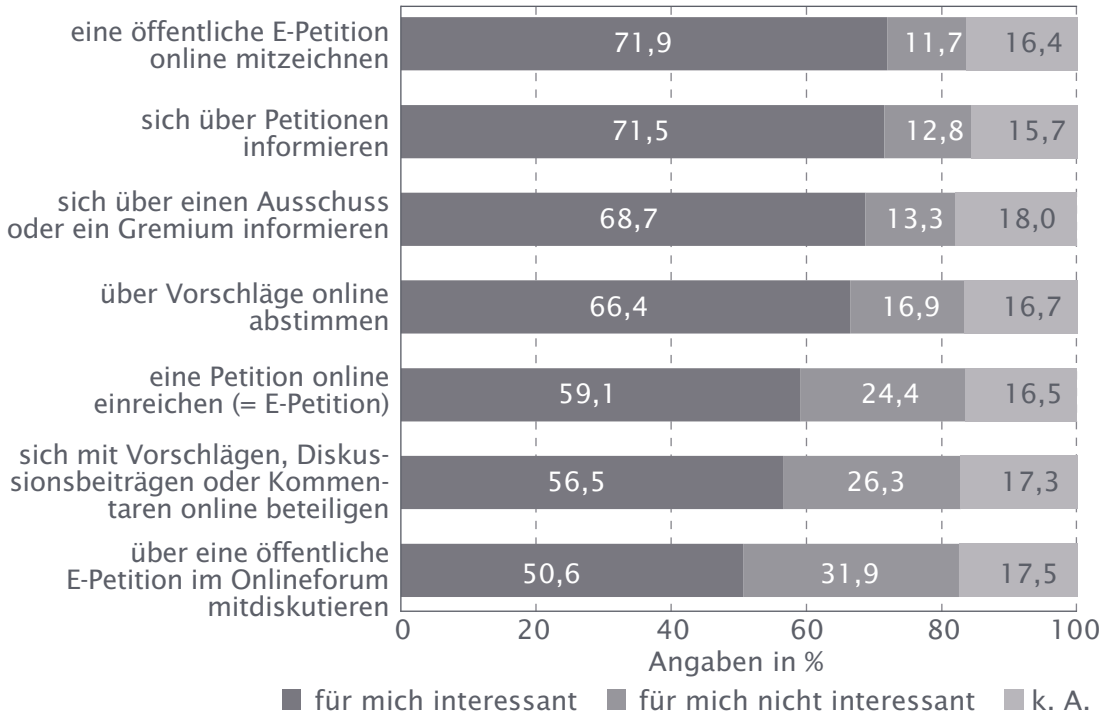
Gering ist im Vergleich die aktive Nutzung dieser Möglichkeiten. Nur jeweils 6 % der Befragten haben sich an denjenigen Diskussionen oder Abstimmungen beim Deutschen Bundestag beteiligt, die nicht der Arbeit des Petitionsausschusses zuzuordnen sind.

Die Beteiligungsangebote dieses Ausschusses erreichen dagegen deutlich höhere Werte: Etwa 77% der Befragten kennen die Möglichkeit, eine öffentliche E-Petition online mitzuzeichnen, 57% haben sie bereits genutzt. Ungefähr 48% haben sich im Internet über Petitionen informiert, ca. 12% selbst eine Petition online eingereicht. Das Onlineforum der Petitionsplattform ist immerhin noch 66% der Befragten bekannt. Die Nutzungszahlen des Onlineforums liegen mit 14% auf einem Niveau, das nur unwesentlich höher liegt als das des Einreichens von E-Petitionen. Insgesamt ergibt sich jedoch ein deutliches Bild: Die E-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Petitionen sind unter den Befragungsteilnehmenden im Vergleich zu den sonstigen Beteiligungsangeboten beim Bundestag bekannter, und sie werden auch deutlich häufiger genutzt.

Abb. V.4 Einige Ausschüsse und Gremien des Deutschen Bundestages bieten Onlinebeteiligungsangebote an. Sind Sie an einer Nutzung grundsätzlich interessiert?



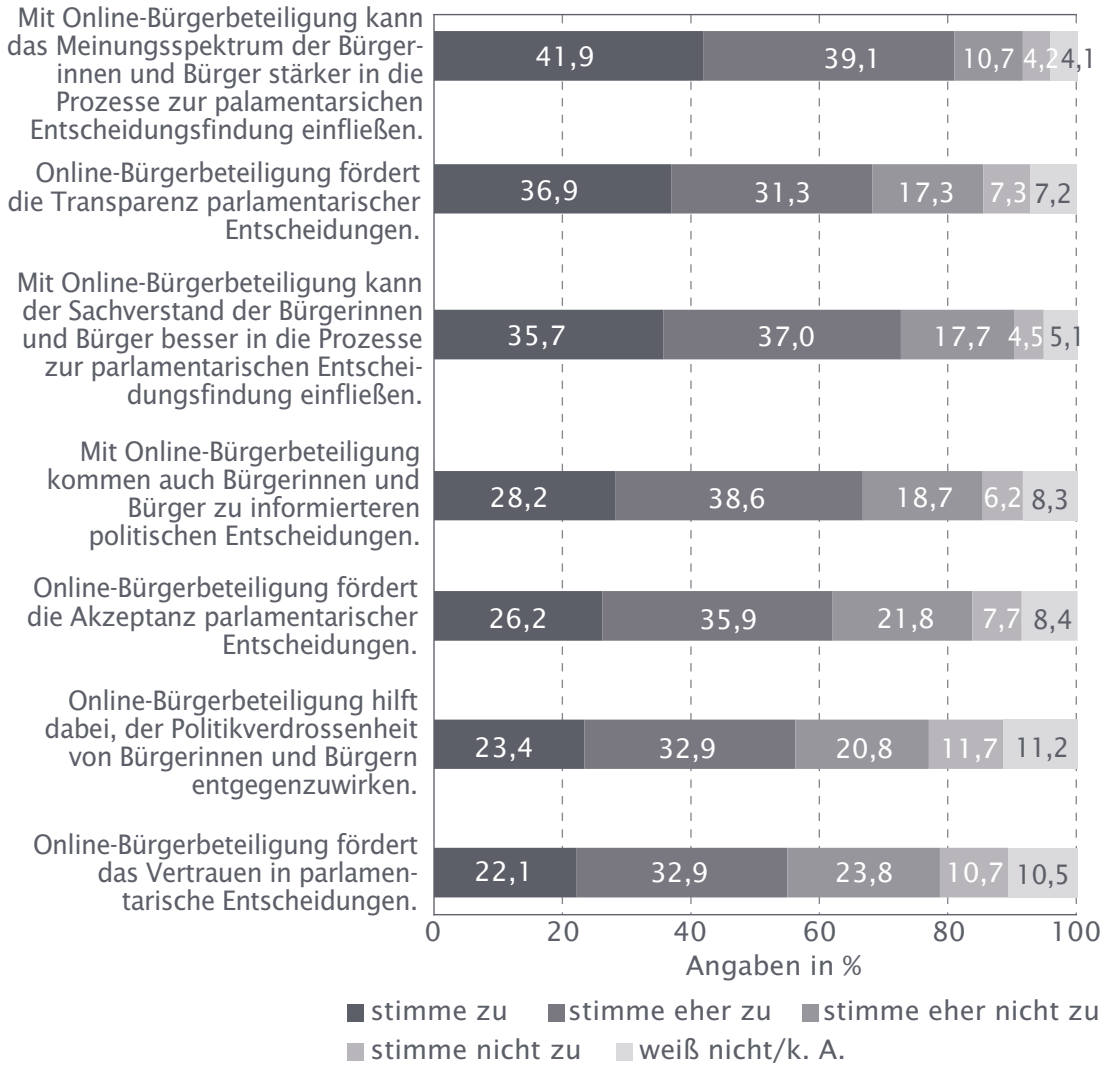
n = 1.107

Eigene Darstellung

Wird nach dem Interesse an der Nutzung dieser Beteiligungsangebote gefragt (Abb. V.4), führt die Mitzeichnung von öffentlichen E-Petitionen die Rangfolge an. 72 % der Befragungsteilnehmenden geben an, Interesse daran zu haben. Fast ebenso viele interessieren sich für Informationen über Petitionen, etwas weniger (69 %) für Informationen über Ausschüsse und Gremien. Abstimmungen über Vorschläge, wie sie etwa bei der Internet-Enquete möglich waren, interessieren zwei Drittel der Befragten. Das Einreichen von Petitionen über das Internet, das Einbringen von Vorschlägen und Kommentaren sowie die Diskussion über Petitionen im Onlineforum sind weniger interessant, immerhin bekunden aber jeweils mehr als 50 % der Teilnehmenden ein entsprechendes Interesse.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abb.V.5 Stimmen Sie den folgenden Aussagen nicht zu, eher nicht zu, eher zu oder zu? Bitte bewerten Sie die Aussagen im Hinblick auf den Nutzen für die Arbeit des Deutschen Bundestages und seiner Gremien.



n = 1.107

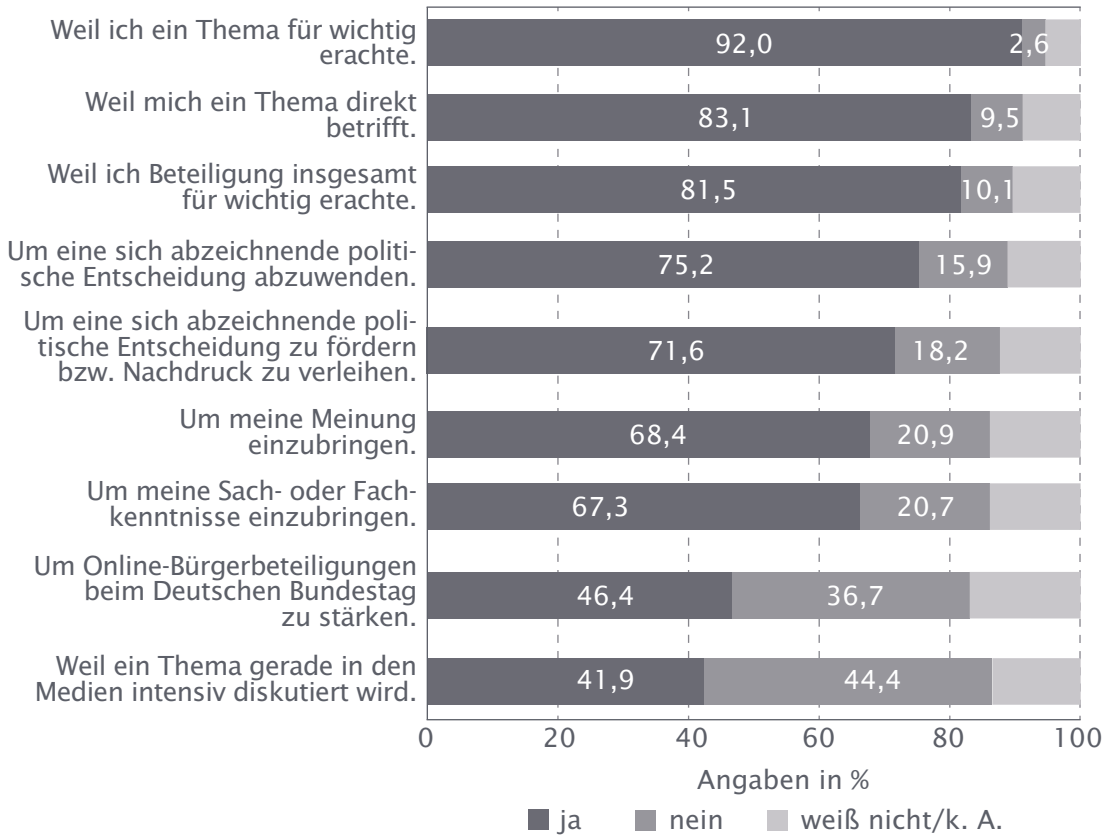
Eigene Darstellung

In Bezug auf die Frage nach möglichen Leistungen der Online-Bürgerbeteiligung (Abb. V.5) geben 81 bzw. 73 % der Befragten an, dass mit Online-Bürgerbeteiligung das Meinungsspektrum bzw. der Sachverstand der Bevölkerung stärker in die Prozesse der parlamentarischen Entscheidungsfindung einfließen kann. Jeweils mehr als 60 % der Befragten stimmen den Aussagen voll oder eher zu, dass Online-Bürgerbeteiligung die Transparenz bzw. die Akzeptanz parlamentarischer Entscheidungen fördert und dass sie dazu beiträgt, dass Bürgerinnen und Bürger informierter zu politischen Entscheidungen kommen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Unter den Motiven, die die Befragten zur Nutzung der Beteiligungsangebote des Bundestages veranlassen, werden am häufigsten thematische Bezüge genannt (Abb. V.6): Themen, die die Befragten für wichtig erachten (92 %), oder Themen, die sie direkt betreffen (83 %), sind die meistgenannten Motive. Mehr als 80 % nennen die Bedeutung von Beteiligung insgesamt. Auch die Ziele, eine sich abzeichnende politische Entscheidung abwenden oder aber sie fördern bzw. ihr Nachdruck verleihen zu wollen, erhalten jeweils mehr als 70 % Zustimmung. Jeweils etwa zwei Drittel der Befragten wollen ihre Meinung bzw. ihre Sach- oder Fachkenntnisse einbringen.

Abb. V.6 Welche Motive veranlassen Sie, die Angebote des Deutschen Bundestages zur Online-Bürgerbeteiligung zu nutzen?

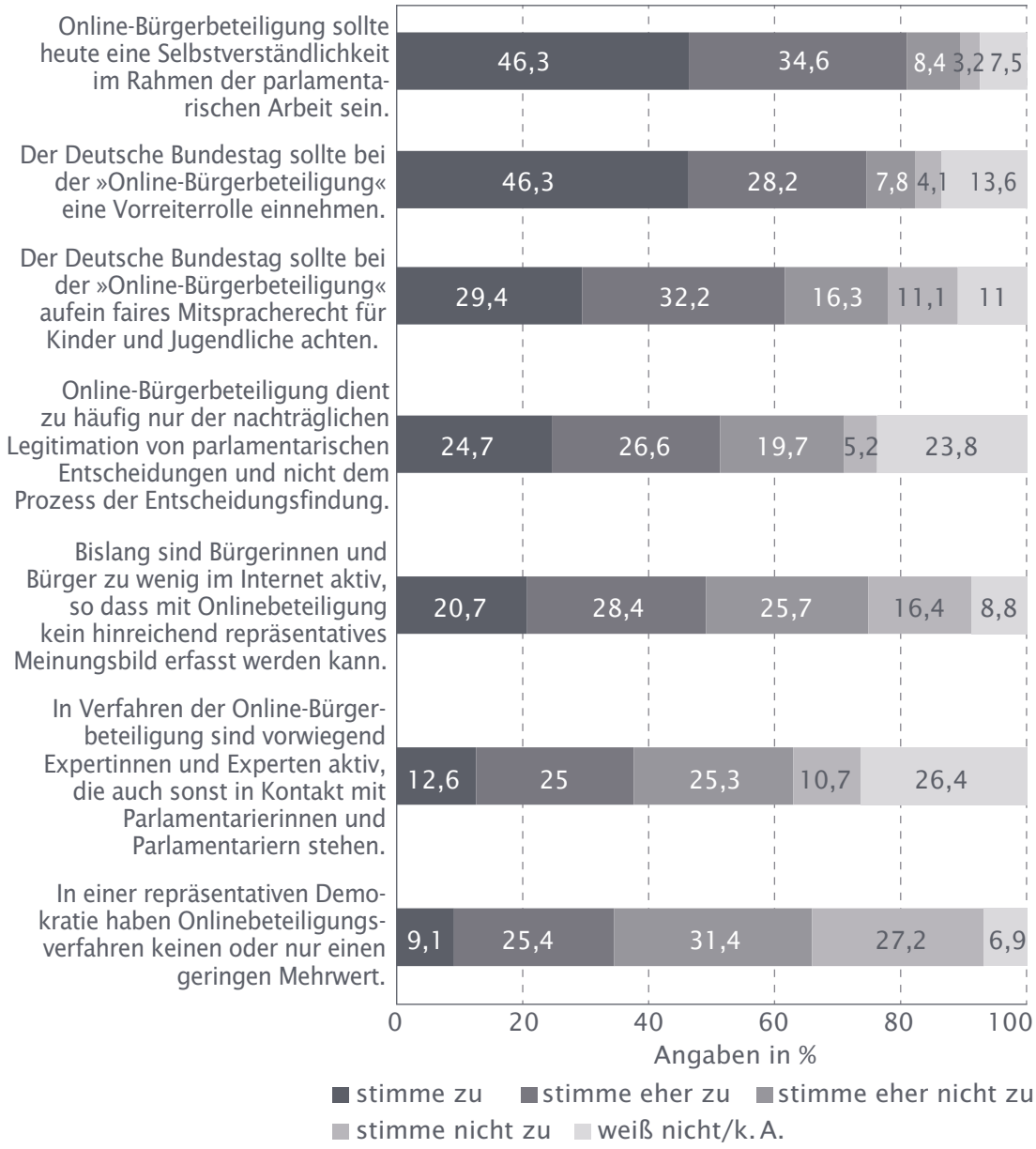


n = 1.107

Eigene Darstellung

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abb. V.7 Stimmen Sie den folgenden Aussagen nicht zu, eher nicht zu, eher zu oder zu? Bitte bewerten Sie die Aussagen im Hinblick auf die Arbeit des Deutschen Bundestages und seiner Gremien.



n = 1.107

Eigene Darstellung

Bei der Frage nach Einstellungen zur Rolle von Online-Bürgerbeteiligung beim Deutschen Bundestag und seinen Gremien (Abb. V.7) finden zwei Aussagen die Zustimmung von jeweils mindestens drei Vierteln der Befragten: Der Deutsche Bundestag soll bei der Online-Bürgerbeteiligung »eine Vorreiterrolle einnehmen« und Online-Bürgerbeteiligung soll »heute eine Selbstverständlichkeit im Rahmen der parlamentarischen Arbeit sein«. Im Umkehrschluss wird die These, dass in einer repräsentativen Demokratie Onlinebeteiligungsverfahren keinen oder nur einen geringen Mehrwert haben, mehrheitlich, von ca. 58 % der Befragten, abgelehnt (die Antwortmöglichkeiten wechselten bewusst zwischen positiv und

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

negativ formulierten Aussagen). Auch die Forderung, auf ein faires Mitspracherecht für Kinder und Jugendliche zu achten, erreicht eine hohe Zustimmung (bei über 60 % der Befragten).

Eine weitere Frage richtete sich auf die möglichen Gründe, warum Online-Bürgerbeteiligung (nicht nur die des Deutschen Bundestages) auf geringes Interesse stößt bzw. hinter den Erwartungen zurückbleibt (Abb. V.8). Die Befragten nennen als wichtigste Faktoren Zweifel daran, dass Erkenntnisse der Online-Bürgerbeteiligung im politischen Prozess berücksichtigt werden, sowie einen geringen Bekanntheitsgrad des Onlinebeteiligungsangebotes bei der Zielgruppe (jeweils 85 % der Befragten).

Mangelnde Hintergrundinformationen zum Beteiligungsthema sowie mangelndes Erfahrungswissen in Bezug auf Onlinebeteiligungsformate werden von jeweils mehr als 60 % der Stakeholder als wichtige oder eher wichtige Gründe angesehen. Der Zugang der potenziellen Teilnehmenden zum Internet wird dagegen von einer Mehrheit der Befragten als kein wichtiger Grund für geringes Interesse bzw. geringe Beteiligung angesehen.

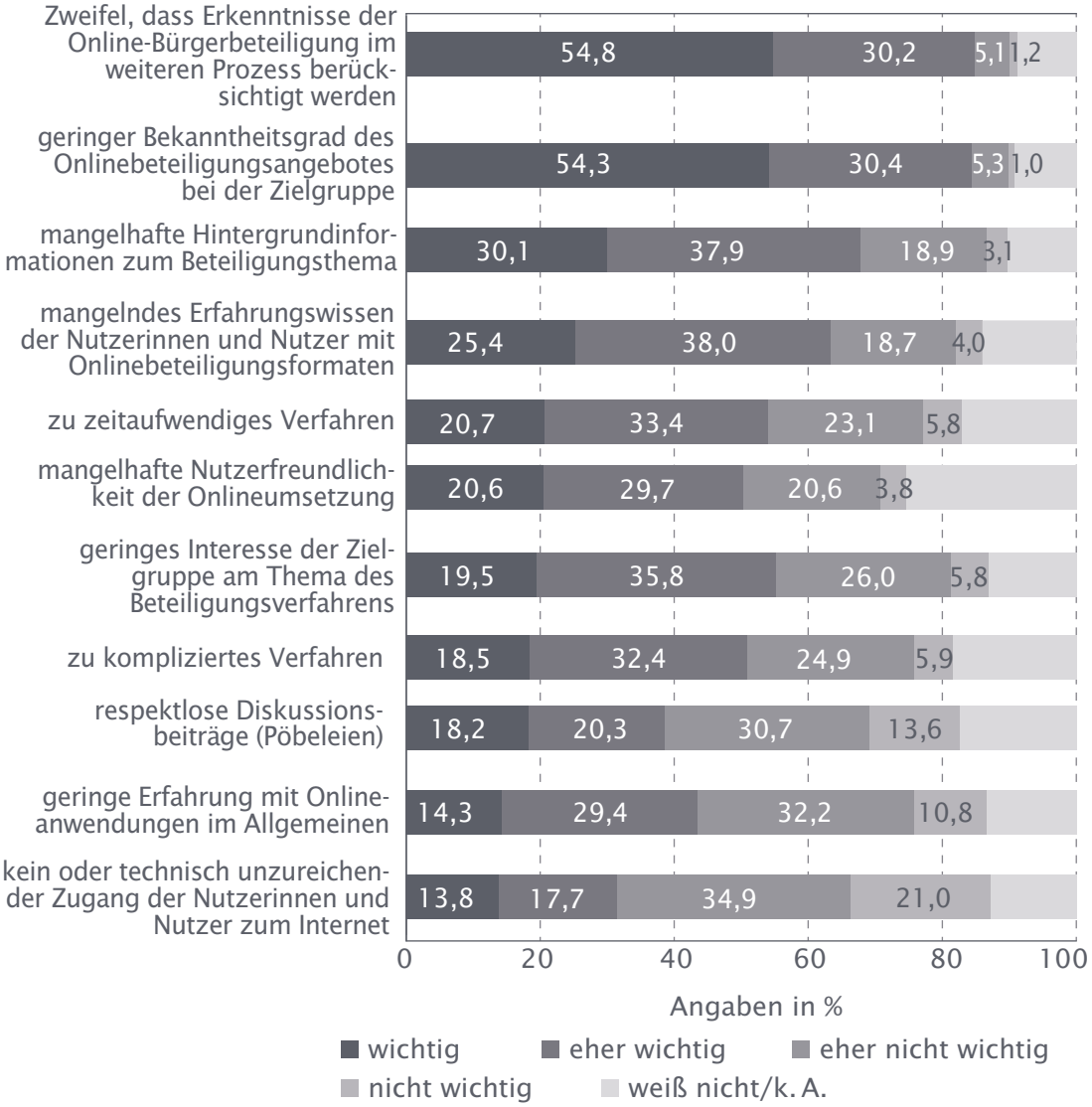
In einer weiteren Frage wurden die Befragungsteilnehmenden um ihre Einschätzung zu Anforderungen an Onlinebeteiligungsverfahren gebeten (Abb. V.9).

Dabei steht an erster Stelle die Klarheit darüber, wie die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens in die politische Entscheidung einfließen: Über 90 % der Teilnehmenden erachten diese Anforderung als wichtig oder eher wichtig. Auch die allgemein verständliche Darstellung der behandelten Themen und Fragestellungen sowie des genauen Ablaufs des Beteiligungsverfahrens werden von mehr als 90 % der Befragten als wichtig eingeschätzt. Als weitere wichtige Anforderungen werden von den Stakeholdern die Gewährleistung von Datensicherheit (89 %), die Kennzeichnung der Beiträge von besonderen Gruppen, wie Parlamentariern, Lobbyisten oder Medien (86 %), sowie der Schutz der Privatsphäre von Bürgerinnen und Bürgern (85 %) genannt. In ihrer Wichtigkeit etwas geringer bewertet – mit jeweils weniger als 75 % der Befragten, die »wichtig« oder »eher wichtig« nennen – werden Anforderungen zur Löschung von Beteiligungsbeiträgen nach einem gewissen Zeitraum (Recht auf Vergessen) sowie die Ermöglichung anonymer Teilnahme. Eine Verknüpfung mit Facebook kommt auf die geringste Bedeutung unter den abgefragten Anforderungen (von 56 % der Befragten als wichtig eingeschätzt).

Für die Umsetzung entsprechender Anforderungen an Onlinebeteiligungsangebote beim Deutschen Bundestag sind unterschiedliche Herangehensweisen möglich, die sich zum Teil wechselseitig ausschließen. Den Befragungsteilnehmenden wurden zu fünf Aspekten jeweils gegensätzliche Optionen zur Auswahl präsentiert. Sie konnten anhand von sechs Stufen angeben, wie sehr sie der einen oder der anderen Alternative zustimmen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abb. V.8 Häufig stoßen Onlinebeteiligungsangebote (nicht nur des Bundestages) auf geringes Interesse bzw. die Beteiligung bleibt deutlich hinter den Erwartungen der Initiatoren zurück. Wie wichtig sind Ihrer Einschätzung nach dafür die folgenden Gründe?

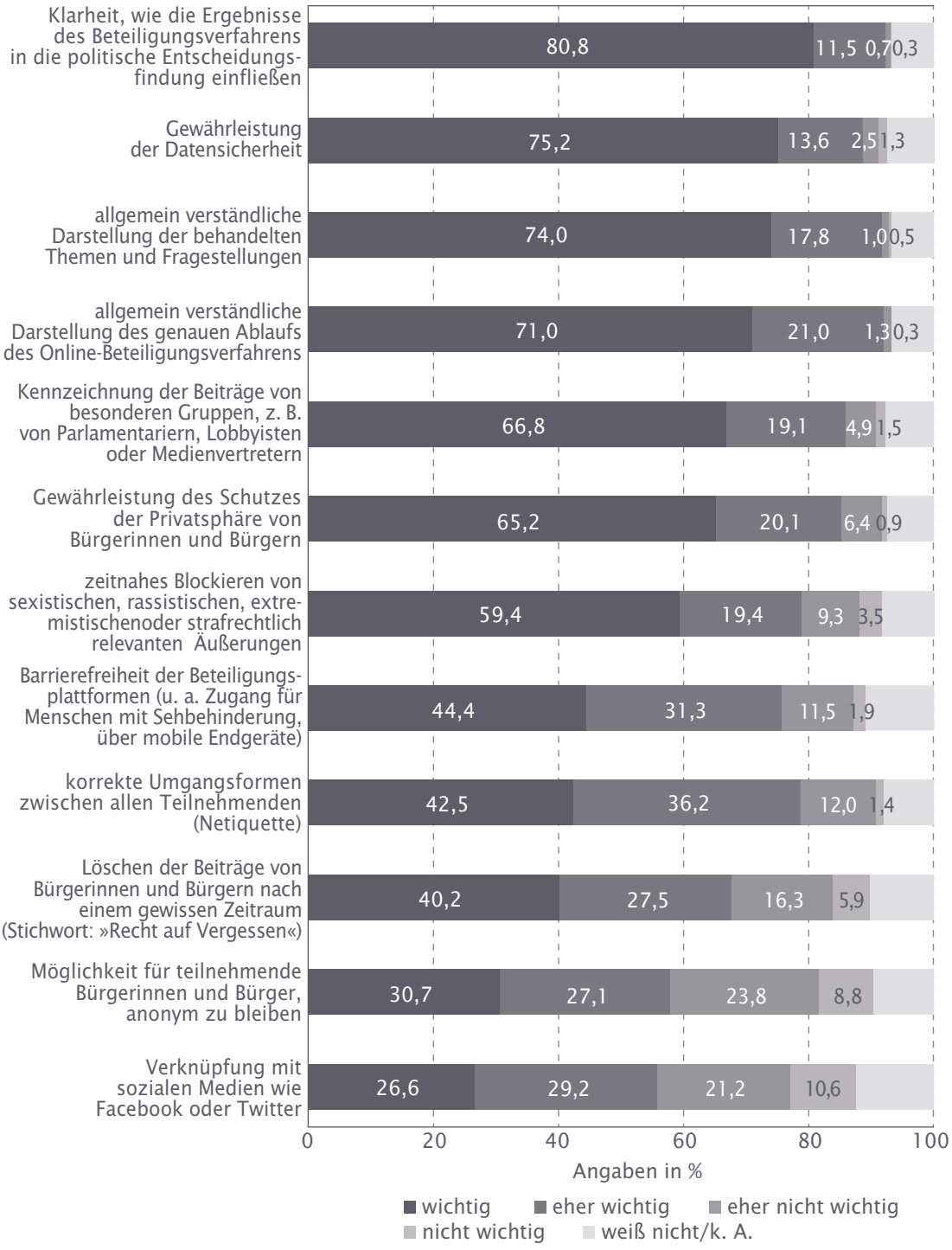


n = 1.107

Eigene Darstellung

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abb. V.9 Wie wichtig sind Ihrer Einschätzung nach die folgenden Anforderungen an Onlinebeteiligungsverfahren?



n = 1.107

Eigene Darstellung

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Befragten sprechen sich klar für eine Kennzeichnung der institutionellen Zugehörigkeit von Fachleuten bei Beteiligungsverfahren (81 % sind klar dafür, 5 % klar dagegen) sowie gegen die Möglichkeit einer Anmeldung über Facebook Connect aus (50 % sind klar dagegen, 14 % klar dafür). Knapper fällt dagegen die Bewertung bei drei weiteren Aspekten aus: Eine Prüfung von Beiträgen durch die Moderation mit anschließender Freischaltung im Gegensatz zur sofortigen Veröffentlichung sowie eine Pflicht zur Verwendung des tatsächlichen Namens (Klarnamenpflicht) im Gegensatz zur Zulassung von Pseudonymen werden jeweils stärker befürwortet als abgelehnt. Das Verhältnis klarer Befürworter gegenüber klaren Gegnern beträgt bei der Frage der Vorabmoderation 44 zu 27 %, bei der Frage der Klarnamenpflicht 43 zu 24 % der Befragten. Der Vorschlag, das Abstimmungsverhalten von Einzelpersonen bei Onlinebeteiligungsverfahren anzuzeigen, wird dagegen stärker abgelehnt als befürwortet (43 % der Befragten sind klar dagegen, 22 % klar dafür).

Ergänzende Einschätzungen und Erwartungen der Stakeholder

Der Fragebogen beinhaltete außer Fragen mit vorgegebenen Antwortmöglichkeiten auch Felder für Hinweise und Kommentare. Viele Befragte nutzten diese Möglichkeit, sodass 614 Beiträge in einer inhaltlichen Analyse berücksichtigt werden konnten.

In vielen Kommentaren wird betont, dass die Onlinebeteiligung bislang nicht die Bevölkerung in ihrer Breite erreicht. Bürgerbeteiligung auf der Bundesebene wird jedoch als ein wichtiges Zukunftsthema gesehen, dem frühzeitig Aufmerksamkeit gewidmet und welches ernst genommen werden soll. Hiermit kann, so einige Befragte, Vertrauen gewonnen und der Politikverdrossenheit entgegengewirkt werden. Die befragten Stakeholder gehen in ihren Kommentaren meist davon aus, dass das Interesse des Deutschen Bundestages an Online-Bürgerbeteiligung und dem Einbeziehen der Ergebnisse von Beteiligungsprozessen derzeit gering bzw. nicht vorhanden ist.

Die überwiegende Anzahl der Personen, die sich in den Kommentarfeldern äußerten, verbindet mit Online-Bürgerbeteiligung nicht die Erwartung, die Sichtweisen der Bürgerschaft repräsentativ widerzuspiegeln. Allerdings sollen die Beiträge der sich aktiv Beteiligenden wertgeschätzt werden, denn mit Beteiligungsprozessen sind häufig ein hoher Zeitaufwand, eine intensive Mitarbeit und hohes Fachwissen bzw. hohe Kompetenzen verbunden. Auch sind neuartige und sachkundige Beiträge zu erwarten.

Die Stakeholder messen Rückmeldungen aus dem Parlament und der Beteiligung durch Mitglieder des Deutschen Bundestages eine große Bedeutung zu. Eine solche Funktion könnten jedoch auch andere Personen (Beschäftigte bei Abgeordneten, Fraktionen bzw. Sekretariaten) übernehmen. Es sollte darauf geachtet werden, dass der Prozess nicht nur eine Alibifunktion hat, mit dem parlamentarische Entscheidungen spät oder im Nachhinein gerechtfertigt werden oder im Nachhinein Akzeptanz geschaffen werden soll. In diesem Zusammenhang wird mehrfach auf den Vertrag über das transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP) als Beispiel für erwartete, aber nicht erfolgte Bürgerbeteiligung verwiesen.

Die Befragten betonen außerdem, dass der Bundestag Wert darauf legen soll, qualitativ hochwertige Bürgerbeteiligung anzubieten. Dabei werden Ansprüche auf Sachlichkeit und Relevanz als vorrangig angesehen: Es ist wichtig, themenorientiert möglichst viele Menschen zu erreichen und über den laufenden Prozess zu informieren. Bürgerbeteiligung kann

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

das im Parlament bestehende Diskussionsspektrum um weitere Sichtweisen ergänzen und erweitern.

Verbesserungsvorschläge der Stakeholder

Die Befragten schlagen in den Kommentarfeldern auch konkrete Maßnahmen vor, um Online-Bürgerbeteiligung beim Deutschen Bundestag zu verbessern bzw. weiterzuentwickeln. Diese Beiträge beziehen sich auf die Information der Öffentlichkeit sowie auf organisatorisch-technische Maßnahmen der Umsetzung von Beteiligungsverfahren. Zur besseren Information werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

- Fernseh- oder Radiospots können genutzt werden, um die Bevölkerung über Beteiligungsangebote (einschließlich der Hintergründe) zu informieren. Betroffene oder wichtige Zielgruppen sollen gezielt adressiert werden (ggf. auch über Zeitungen vor Ort).
- Personen, die sich für ein Thema interessieren, sollen über den Fortgang des Diskussionsprozesses im Parlament informiert werden (beispielsweise durch Newsletter oder Systembenachrichtigungen bei neuen Dokumenten). Wünschenswert ist auch, dass eine Onlineredaktion den Fortgang regelmäßig zusammenfasst und entsprechende Artikel beispielsweise in »heute im Bundestag« oder über das Webangebot des Bundestages veröffentlicht.
- Eine Vernetzung von Informationen zum Fortgang des Verfahrens mit weiteren Angeboten des Deutschen Bundestages, beispielsweise dazugehörigen Gesetzentwürfen oder Anfragen an die Bundesregierung durch Abgeordnete, kann zur Teilnahme motivieren und die Orientierung der Teilnehmenden verbessern.
- Bürgerinnen und Bürger sollen in Beteiligungsverfahren die Möglichkeit erhalten, Fragen an Fachleute zu stellen. Neben Akteuren beim Deutschen Bundestag und aus der Wissenschaft wird auch auf Bürgerexperten verwiesen, also auf eine Gruppe von Personen, die im Beteiligungsverfahren mit der Aufgabe bedacht werden, wichtige Fragen an Fachleute weiterzuleiten und deren Antworten gut verständlich in den Prozess einzubringen. Auch können sie als Prozessbeobachtende frühzeitig auf etwaige Defizite hinweisen oder in der Öffentlichkeit für die Beteiligung werben.

Die vorgeschlagenen organisatorisch-technischen Maßnahmen umfassen:

- Unterschiedliche Beteiligungsformate sollen durch das Parlament erprobt werden. Grundsätzlich muss nicht jede Anwendung langfristig erfolgreich sein, sondern Lernerfahrungen sollen gezielt gesucht werden. Gleichzeitig sollen erprobte Formate wiederholt zur Anwendung kommen, damit sich die Teilnehmenden nicht immer wieder neu einarbeiten müssen.
- Der Deutsche Bundestag soll in den Aufbau und die kontinuierliche Pflege und Weiterentwicklung von Beteiligungsplattformen investieren. Je nach Prozess (z. B. in Bezug auf die Kommentierung von Gesetzentwürfen, das Einholen von Vorschlägen, die Diskussion zu politischen Themen) sind unterschiedliche technische Systeme sinnvoll.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Die Beteiligungsplattformen sollen sich durch eine klare Beschreibung der Ziele und Aufgaben auszeichnen. Dazu zählt insbesondere die Form der Teilhabe (z. B. Konsultation, Kommentierung von Berichten oder Gesetzesvorlagen oder sogar Mitwirkung bei Entscheidungsprozessen).
- Der Deutsche Bundestag soll eigene Beteiligungsplattformen bzw. -instrumente so umsetzen, dass die Teilnehmenden ihre Position differenziert formulieren und nicht nur abstimmen können.
- Ein weiteres Ziel soll darin liegen, Konsenslinien zu identifizieren, um Gemeinsamkeiten herauszuarbeiten und eine breitere Basis für parlamentarische Ergebnisse zu erreichen. Vor diesem Hintergrund sollen Möglichkeiten geschaffen werden, Textvorlagen zu kommentieren bzw. in Textdokumenten die aus dem öffentlichen Diskussionsprozess hervorgegangenen Anregungen zu kennzeichnen.
- Die Plattform soll auch über mobile Endgeräte zu nutzen sein. Gängige Hardware und einfache Nutzung sollen als Gestaltungsprinzipien im Blickpunkt stehen. IT-Sicherheit soll hohe Aufmerksamkeit auch bei der Umsetzung von Beteiligungsprozessen zukommen. Dies haben die Hackerangriffe auf das Datennetz des Deutschen Bundestages verdeutlicht.

Rechtliche Aspekte von Onlinebeteiligungsangeboten des Deutschen Bundestages mit Blick auf soziale Medien 2.

Das folgende Teilkapitel entstammt zu weiten Teilen dem im Rahmen des TAB-Projekts erstellten Gutachten von politik-digital e. V. (Fritzsche/Fuchs 2014, S. 10 ff. u. S. 91 ff.), das rechtliche Aspekte des Einsatzes von Online-Bürgerbeteiligung und die Nutzung sozialer Medien im Rahmen dieser Beteiligungsvorhaben zum Gegenstand hat. Für den Deutschen Bundestag gelten demnach besondere Bedingungen und Herausforderungen, sofern er soziale Medien als Kollegialorgan im eigenen Namen oder vermittels seiner Ausschüsse oder Kommissionen nutzt. Allerdings ist diese Nutzung sozialer Medien nach Fritzsche und Fuchs (2014) nicht dem Deutschen Bundestag zuzurechnen, wenn einzelne Fraktionen, Bundestagsabgeordnete oder (bei Verwendung eines privaten Accounts) Mitarbeiter des Bundestages entsprechende Aktivitäten entfalten. Auch wenn der Bundestag in seiner Funktion als gesetzgebendes Organ allein an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden ist, ist er bei der verfahrensmäßigen Einrichtung und Nutzung von Social-Media-Präsenzen an Recht und Gesetz gebunden, entsprechend sind einfachgesetzliche Beschränkungen zu beachten.

Bei *Fragen des Ob und Wie* einer Online-Bürgerbeteiligung unter Nutzung sozialer Medien gibt die Verfassung dem Bundestag sowohl Grenzen für eine Beteiligung der Öffentlichkeit an der parlamentarischen Arbeit als auch Anhaltspunkte für den Zuschnitt des Adressatenkreises und Maßgaben für die Auswahl geeigneter sozialer Medien vor. Repräsentativdemokratien sind bereits ihrem Wesen nach auf eine lebendige Interaktion zwischen Parlament und Volk angewiesen. Sie stützen die Legitimität der parlamentarischen Ausübung von Herrschaftsgewalt nicht allein auf den Wahlakt, sondern auch auf kommunikative Beteiligungsmöglichkeiten der Bevölkerung zwischen den Wahlen. Informationelle,

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

konsultative und kollaborative parlamentarische Bürgerbeteiligungsangebote sind daher auch im Rahmen des Grundgesetzes verfassungsgemäß. Allerdings ist die direktdemokratische Staatswillensbildung auf Bundesebene nur im Zusammenhang mit der Neugliederung des Bundesgebietes verfassungsrechtlich vorgesehen (Artikel 29 GG), Volksentscheid und Volksbegehren sind ansonsten auf die Landes- und Kommunalebene beschränkt. Aus diesem Grund scheidet eine (Re-)Delegation bundesparlamentarischer Entscheidungskompetenz an die Bevölkerung im Rahmen eines (Online-)Bürgerbeteiligungsverfahrens aus.

Der funktionelle Zusammenhang zwischen Bürgerbeteiligung und demokratischer Legitimität parlamentarischer Herrschaftsausübung legt es nahe, die Teilnahme an der Bürgerbeteiligung ausschließlich den zum Volk i. S. v. Artikel 20 Abs. 2 S. 1 GG zählenden Personen (einschließlich Kindern und Jugendlichen) zu gestatten. Bei bestimmten Themenstellungen oder einem primär gesellschaftlichen, rechtsstaatlichen und/oder ökonomischen bzw. effizienzoptimierenden Funktionszweck der Beteiligung kann aber auch und gerade die Einbeziehung von weiteren Personen, insbesondere von in Deutschland lebenden Personen mit anderer Staatsbürgerschaft, das wechselseitige Verständnis fördern und so das Gemeinwesen stärken.

Bei der *Entscheidung über die Nutzung sozialer Medien für die informationelle, konsultative oder kollaborative Bürgerbeteiligung* sind die Grundrechte der Social-Media-Unternehmen und der Adressaten des Beteiligungsangebots zu beachten. Relevant sind namentlich gleichbehandlungsrechtliche Aspekte der Wettbewerbsfreiheit und die Abwehr- und Schutzdimension des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung.

Die Auswahl zwischen mehreren anbietenden Unternehmen muss sich im Kontext der Wettbewerbsfreiheit an gleichheitsrechtlichen Anforderungen messen lassen. Denn die öffentliche Hand schuldet den privaten Marktteilnehmenden nicht nur im Bereich klassischer staatlicher Leistungsverwaltung, sondern auch als Nachfragende am Markt nach Maßgabe des Artikels 12 Abs. 1 i. V. m. Artikel 3 Abs. 1 GG Gleichbehandlung.

Aufgrund seiner Verpflichtung zum Schutz der Bevölkerung vor Drittbeeinträchtigungen des selbstbestimmten Umgangs mit persönlichen Angaben darf der Staat die Bevölkerung auch bei freiwilligen staatlichen Angeboten nicht ungerechtfertigten Beeinträchtigungen ihres Rechts auf informationelle Selbstbestimmung aussetzen. Dem Bundestag ist es daher verwehrt, Bürgerbeteiligungsangebote ausschließlich – d. h. ohne alternative Möglichkeiten der Beteiligung außerhalb kommerzieller Social-Media-Dienste – zu dem Preis einer überbordenden Datenpreisgabe an Social-Media-Unternehmen oder gar etwaiger datenschutzwidriger Praktiken der Letztgenannten anzubieten.

Aus *verfahrensrechtlicher Perspektive* ist festzustellen, dass eine Entscheidung über eine konsultative oder kollaborative Bürgerbeteiligung mittels sozialer Medien grundsätzlich durch alle Abgeordneten, sprich im Plenum getroffen werden muss und nicht in die Ausschüsse verlagert werden darf. Wenn allerdings ein einzelner Ausschuss die Öffentlichkeit nur punktuell an seiner Arbeit oder einzelnen Sitzungen beteiligen möchte, kann er diese Entscheidung mit Blick auf § 69 Abs. 1 S. 2 GOBT selbst treffen. Zudem ist ein Plenumsbeschluss dann nicht erforderlich, wenn lediglich über die mediale Umsetzung einer bereits beschlossenen oder eingeübten Bürgerbeteiligung bzw. über die Erweiterung der diesbezüg-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

lichen IKT-Nutzung entschieden werden soll. Hierbei handelt es sich um eine innere Angelegenheit des Bundestages, über die – mangels Präsidenten- oder Präsidiumsvorbehalt – der Ältestenrat gemäß § 6 Abs. 3 S. 1 GOBT beschließen kann.

Bei einer maßgeblich in bzw. über soziale Medien bereitgestellten Online-Bürgerbeteiligung stellt sich außerdem die Frage nach Dokumentationserfordernissen. Sofern die Beteiligungsbeiträge nach dem Willen des Parlaments (niedergelegt im Beschluss zur Durchführung der Online-Bürgerbeteiligung) in die parlamentarische Willensbildung einfließen sollen, ist den einzelnen Bundestagsabgeordneten gemäß ihrem Informationsrecht ungehinderter Zugang zu den Ergebnissen der Beteiligung zu ermöglichen. Ein solcher Zugang ist bei bloßer Archivierung in sozialen Medien nicht gewährleistet, da der einzelne Abgeordnete nicht zur Nutzung von Social-Media-Diensten bzw. zum Abschluss privatvertraglicher Nutzungsverträge mit Social-Media-Unternehmen verpflichtet werden kann. Stattdessen muss eine gesonderte Dokumentation außerhalb der für die Beteiligung genutzten sozialen Medien – eventuell im Vorlageformat – erfolgen. Demgegenüber folgt aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Erklärungsöffentlichkeit der parlamentarischen Arbeit grundsätzlich keine Dokumentationspflicht.

Die *materiell-rechtlichen Aspekte* beziehen sich auf datenschutz-, wettbewerbs-, telemedien- und urheberrechtliche Aspekte der parlamentarischen Online-Bürgerbeteiligung unter Nutzung sozialer Medien. Das einfachgesetzliche Datenschutzrecht kommt immer dann zum Tragen, wenn die verfahrensmäßige Umsetzung der parlamentarischen Online-Bürgerbeteiligung unter Nutzung sozialer Medien in Rede steht. Gegenstand datenschutzrechtlicher Bedenken ist dabei weniger der Umgang des Bundestages mit personenbezogenen Beteiligungsdaten als vielmehr die Datenerhebung und -verarbeitung der Social-Media-Unternehmen. Google, Facebook & Co. eilt nicht zu Unrecht der Ruf voraus, einen besonderen Datenhunger entwickelt zu haben. Rechtliches Konfliktpotenzial bieten insbesondere die Datenschutzbestimmungen der Unternehmen, die vielfach keine hinreichende Transparenz über die anbieterseitige Datensammelleidenschaft und die den Betroffenen dagegen zur Verfügung stehenden Rechte schaffen. Da die entsprechenden Maßnahmen aber nicht unmittelbar in den Händen des Bundestages liegen, sondern die Datenerhebung und -verarbeitung durch den jeweiligen Social-Media-Diensteanbieter gesteuert wird, ist für die datenschutzrechtliche Zulässigkeit Social-Media-basierter Beteiligungsangebote des Deutschen Bundestages zuvorderst die Zurechnungsfrage entscheidend. Sie wird im Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) anhand des Begriffs der verantwortlichen Stelle beantwortet. Mit Blick auf die untersuchungsgegenständliche Konstellation des Betriebs von Social-Media-Präsenzen durch den Bundestag und die Frage der (Mit-)Verantwortlichkeit öffentlicher Stellen ist zusätzlich deren besondere Pflichtenstellung im Hinblick auf Schutz- und Vorbildfunktionen beim Umgang mit grundrechtssensiblen Rechtspositionen wie der informationellen Selbstbestimmung zu berücksichtigen.

Ebenfalls eine einfachgesetzliche Ausprägung hat die grundrechtlich geschützte Wettbewerbsfreiheit der auf dem Social-Media-Markt tätigen Unternehmen. Die Nutzung ausgewählter Social-Media-Dienste für die parlamentarische Online-Bürgerbeteiligung ist eine (auch) geschäftliche Handlung im Sinne des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), da die mit der Auswahl einzelner Dienste verbundene Förderung der jeweiligen

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Unternehmen durch das Anliegen Online-Bürgerbeteiligung mangels (zwingender) Erforderlichkeit des Rückgriffs auf soziale Medien nicht gerechtfertigt ist. Daher sollte der Bundestag bei der Benennung oder Einbindung ausgewählter sozialer Medien als Beteiligungskanal vermeiden, diese als unikale oder notwendig zu nutzende Angebote darzustellen oder sie sonst einseitig anzupreisen.

Mit Blick auf das Telemedienrecht sind § 10 Telemediengesetz (TMG) und die zivilrechtliche Störerhaftung für den Betrieb von Social-Media-Präsenzen besonders relevant. Danach haftet der Bundestag als z. B. Fanseiten- oder YouTube-Kanal-Betreiber zwar nur eingeschränkt für Inhalte Dritter auf seinen entsprechenden Social-Media-Präsenzen, namentlich für Postings und Kommentare. Allerdings können das Zueigenmachen von Beiträgen der Teilnehmenden (user-generated content) und eine redaktionelle Prüfung aller Inhalte vor Freigabe eine erweiterte Haftung nach sich ziehen. Infolge der Prüfung durch Redaktion bzw. Moderation ist von einer Kenntnis aller Beiträge, auch solcher in Beteiligungsangeboten auf den Webseiten des Bundestages, auszugehen. Dadurch droht volle zivilrechtliche Haftung, die auch nicht durch einen distanzierenden Passus in den Nutzungsbedingungen abgewehrt werden kann.

In materiell-rechtlicher Hinsicht sind nicht zuletzt auch urheberrechtliche Aspekte der Online-Bürgerbeteiligung bei Nutzung sozialer Medien zu beachten. Denn sowohl die Beiträge der Teilnehmenden als auch Bestandteile der genutzten Social-Media-Tools können als persönliche geistige Schöpfung bzw. als Computerprogramm urheberrechtlich geschützt sein. Um bei der Weiterverwendung von Beiträgen der Teilnehmenden, z. B. von Formulierungsvorschlägen aus einer kollaborativen Texterstellung, keine Urheberrechte zu verletzen, braucht es Regelungen in den Nutzungsbedingungen, die die Einwilligung der Teilnehmenden abfragen bzw. eine Unterlizenzierung durch die Social-Media-Unternehmen garantieren. Auch muss das Recht des Urhebers auf Namensnennung beachtet werden. Die Verwendung urheberrechtlich geschützter Social-Media-Bestandteile, wie etwa APIs zur Einbindung von Social-Media-Diensten in die Webseite des Deutschen Bundestages, verpflichtet zur Einhaltung der in den Nutzungsbedingungen der Social-Media-Unternehmen ausgewiesenen Lizenzbedingungen.

Im Ergebnis ist zu schließen, dass soziale Medien für die Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit geeignet sind, von einer ausschließlichen Bereitstellung der Online-Bürgerbeteiligung über Social-Media-Kanäle aber abzuraten ist. Soziale Medien sollten als eine weitere, fördernde Möglichkeit zur Beteiligung der Öffentlichkeit an der Parlamentsarbeit verstanden werden.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Literatur

In Auftrag gegebene Gutachten 1.

Fritzsche, S.; Fuchs, M. (2014): Soziale Netze und Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit. politik-digital e.V., Berlin

Schaegner, A.; Bieber C. (2015): Themen und Verlauf der Online-Bürgerbeteiligung der Internet-Enquete. politik-digital e.V., Berlin

Weinhardt, C.; Lenk, A.; Hellmanns, A.; Niemeyer, C.; Wagenknecht, T. (2015): Gute Beispiele für Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit. FZI Forschungszentrum Informatik, Berlin

Weitere Literatur 2.

ADA (Ausschuss Digitale Agenda) (2014): Onlinebeteiligung mittels vBulletin. Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 18(24)29, Berlin

Aichholzer, G.; Strauß, S. (2016): Electronic participation in Europe. In: Lindner, R.; Aichholzer, G.; Hennen, L. (Hg.): Electronic democracy in Europe. Prospects and challenges of e-publics, e-participation and e-voting. Cham u.a.O., S.55–132

Aitamurto, T.; Landemore, H.E. (2013): Democratic participation and deliberation in crowdsourced legislative processes: The case of the law on off-road traffic in Finland. ComTech 13 Workshop on Large-scale Ideal Management and Deliberation Systems, 29.6.2013, München, http://cochette.xrce.xerox.com/comtech13/papers/paper1_aitamurto_landemore.pdf (22.6.2016)

Aitamurto, T.; Landemore; H.E. (2015): Five design principles for crowdsourced policymaking: Assessing the case of crowdsourced off-road traffic Law in Finland. Journal of Social Media for Organizations 2(1), S.1–19

Aitamurto. T.; Landemore, H.E; Lee, D.; Goel, A. (2014): Crowdsourced off-road traffic law experiment in Finland. Report about idea crowdsourcing and evaluation. Publications of the Committee for the Future 1/2014, Helsinki

Albrecht, S.; Kohlrausch, N.; Kubicek, H.; Lippa, B.; Märker, O.; Trénel, M.; Vorwerk, V.; Westholm, H.; Wiedwald; C. (2008): »E-Partizipation« – Elektronische Beteiligung von Bevölkerung und Wirtschaft am E-Government. ifib/Zebralog, Bremen/Berlin

Alcántara; S.; Bach, N.; Kuhn, R.; Ullrich, P. (2016): Demokratietheorie und Partizipationspraxis. Analyse und Anwendungspotentiale deliberativer Verfahren. Wiesbaden

Arnstein, S. (1969): A ladder of citizen participation. In: Journal of the American Planning Association 35(4), S.216–224

AUNBR (Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit) (2016): o. T. Ausschussdrucksache 18(16)426 zum Fachgespräch am 28.9.2016, Deutscher Bundestag, Berlin

Beck, U. (1988): Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit, Frankfurt a.M.

Beierle, T.C.; Cayford, J. (2002): Democracy in practice: Public participation in Environmental decisions. Washington, D.C.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Biallas, J., Reimer, S. (2015): Leises Zwitschern. Die Forscher Gerhard Vowe und Marco Dohle über Politikvermittlung 2.0 und warum die Zeitung wichtig bleibt. In: Das Parlament 40, S. 13

Bieber, C. (2014a): Innovation und Politische Beteiligung. Von der Computer-Demokratie zur Liquid Democracy. In: Mai, M. (Hg.): Handbuch Innovationen. Wiesbaden, S. 189–207

Bieber, C. (2014b): Online-Partizipation in Parteien – Ein Überblick. In: Voss (2014c), S. 173–191

Biermann, K.; Wefing, H.; Heine, F.; Leyen, U. von (2009): Netzsperren. »Ihnen ist egal, was wir denken«. Zeit Online vom 25.6.2009, www.zeit.de/online/2009/26/ leyen-heine-netzsperren (30.8.2016)

Blum, C.; Zuber, C. (2016): Liquid democracy: Potentials, problems, and perspectives. In: The Journal of Political Philosophy 24(2)S. 162–182

BMVI (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur)(2014): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Berlin

Bödecker, S. (2012). Das uneingelöste Versprechen der Demokratie. Zum Verhältnis von sozialer Ungleichheit und politischer Partizipation in der repräsentativen Demokratie. In: Vorgänge 51(3), S. 43–52

Brandtzæg, P.B.; Heim, J.; Karahasanovic, A. (2011): Understanding the new digital divide – A typology of Internet users in Europe. In: International Journal of Human-Computer Studies 69(3), S. 123–138

Breithut, J. (2016): Wie Social Bots uns manipulieren, wer daran verdient und wie die Fakes auffliegen. www.bento.de/gadgets/social-bots-manipulieren-facebook-und-twitter-einige-verdienen-damit-geld-258770/ (23.9.2016)

Breunig, C.; Engel, B. (2015): Massenkommunikation 2015: Funktionen und Images der Medien im Vergleich. Ergebnisse der ARD/ZDF-Langzeitstudie. In: Media Perspektiven 7–8, S. 323–341

Brown, M.B.; Lentsch, J.; Weingart, P. (2006): Politikberatung und Parlament. Opladen

Brunnengräber, A.; Hocke, P. (2014): Bewegung Pro-Endlager? Zum soziotechnischen Umgang mit hochradioaktiven Reststoffen. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 27(4), S. 59–70

Brunnengräber, A.; Mez, L.; Di Nucci, M.; Schreurs, M. (2012): Nukleare Entsorgung. Ein »wicked« und höchst konfliktbehaftetes Gesellschaftsproblem. In: Zeitschrift für Technikfolgenabschätzung in Theorie und Praxis 21(3), S. 59–65

Buchstein, H. (2013): Lostrommel und Wahlurne – Losverfahren in der parlamentarischen Demokratie. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 44(2), S. 384–403

Buzogány, A. (2016): Wer hat Angst vor Abgeordnetenwatch? Repräsentation, Responsitivität und Transparenzforderungen an Abgeordnete des Deutschen Bundestages. In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 2, S. 67–89

CDU/CSU; FDP; SPD; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN; DIE LINKE (2013): Beschlussvorlage für die Enquête-Kommission »Internet und Digitale Gesellschaft«. Ausschussdrucksache 17(24)069, Deutscher Bundestag, Berlin

CDU/CSU; SPD; FDP; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2010): Einsetzung einer Enquete-Kommission »Internet und digitale Gesellschaft«. Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Deutscher Bundestag, Drucksache 17/950, Berlin

CDU; CSU; SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. o.O.

D21 (Initiative D21 e.V.); ipima (Institute for Public Information Management) (2013): eGovernment Monitor 2013. Nutzung und Akzeptanz von elektronischen Bürgerdiensten im internationalen Vergleich. Berlin/München

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

D21; ipima (2014): eGovernment Monitor 2014. Nutzung und Akzeptanz von elektronischen Bürgerdiensten im internationalen Vergleich. Berlin/München

D21; ipima (2015): eGovernment Monitor 2015. Nutzung und Akzeptanz von elektronischen Bürgerdiensten im internationalen Vergleich. Berlin/München

Dai, X.; Norton, P. (2008): Parliamentary democracy online: Lessons from Europe. In: Dai, X.; Norton, P. (Hg.): The Internet and parliamentary democracy in Europe: A comparative study of the ethics of political communication in the digital age. London, S. 136–142

De Cindio, F.; Stortone, S. (2013): Experimenting LiquidFeedback for online deliberation in civic contexts. In: Wimmer M.A.; Tambouris, E.; Macintosh, A. (Hg.): Electronic participation. Proceedings of the 5th IFIP WG 8.5 International Conference, ePart 2013, Koblenz, 17.–19.9.2013, Heidelberg u.a.O., S. 147–158

Deutscher Bundestag (2010a): Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2010. Berlin, www.bundestag.de/datenhandbuch (13.12.2016)

Deutscher Bundestag (2010b): Stenografischer Bericht – 27. Sitzung. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 17/27, Berlin

Deutscher Bundestag (2012) Stenografischer Bericht – 153. Sitzung. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 17/153, Berlin

Deutscher Bundestag (2016): Stichwort: Der Deutsche Bundestag. Wie parlamentarische Demokratie funktioniert. Berlin

Dhungel, A.-K.; Linhart, E. (2014): Interessenvermittlung in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 45(4), S. 743–762

Digital Democracy Commission (2015): Open up! Report of the Speaker's Commission on digital democracy. London

Drüeke, R. (2013): Politische Kommunikationsräume im Internet. Zum Verhältnis von Raum und Öffentlichkeit. Bielefeld

Eisel, S. (2012): Online-Bürgerhaushalte als potemkinsche Dörfer. www.kas.de/wf/de/33.31112/ (9.7.2012)

EK (Europäische Kommission) (2001): European Governance. A White Paper. COM(2001) 428 final. Brüssel

EK (2015): Better regulation for better results – An EU agenda. COM(2015) 215 final. Straßburg

Elkins, Z.; Ginsburg, T.; Melton, J. (2012): A review of Iceland's draft constitution. http://comparativeconstitutionsproject.org/wp-content/uploads/CCP-Iceland-Report.pdf (5.10.2016)

Emmer, M.; Vowe, G.; Wolling, J. (2011): Bürger online: Die Entwicklung der politischen Online-Kommunikation in Deutschland. Konstanz

Emmer, M.; Wolling, J. (2010): Online-Kommunikation und politische Öffentlichkeit. In: Schweiger, W.; Beck, K. (Hg.): Handbuch Online-Kommunikation und politische Öffentlichkeit. Wiesbaden, S. 36–58

Endlagerkommission (Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe) (2015): Schreiben von Jörg Sommer vom 7. März 2015 – Zugang zum Bürgerforum – und Antwort der Geschäftsstelle. Kommissionsdrucksache /AG1-34, Berlin

Endlagerkommission (2016): Verantwortung für die Zukunft. Ein faires und transparentes Verfahren für die Auswahl eines nationalen Endlagerstandortes. Abschlussbericht der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9100, Berlin

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Engel, B.; Breunig, C. (2015): Massenkommunikation 2015: Mediennutzung im Intermediavergleich. Ergebnisse der ARD/ZDF-Langzeitstudie. In: Media Perspektiven 7-8/2015, S. 310–322

Engeljehringer, W. (2006): Das Projekt e-Recht in Österreich. Eine Erfolgsstory. Parlamentsdirektion der Republik Österreich, Wien

Enquete-Kommission 16/2 (Enquete-Kommission 16/2 »Bürgerbeteiligung«) (2014): Dritter Zwischenbericht und Schlussbericht. Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 16/4444, Mainz

Enquete-Kommission Österreich (Parlamentarische Enquete-Kommission betreffend Stärkung der Demokratie in Österreich) (2015): Bericht der parlamentarischen Enquete-Kommission betreffend Stärkung der Demokratie in Österreich. 791 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXV. GP, Wien

Erler, G. (2013): Bürgerbeteiligung – der Sprung vom Helfen zum Mitentscheiden. In: Klein, A.; Sprengel, R.; Neuling, J. (Hg.): Jahrbuch Engagementpolitik 2013: Staat und Zivilgesellschaft. Schwalbach/Ts., S. 43–48

Ermert, M. (2012): FDP versucht es mit »Neuer Demokratie«. www.heise.de/newsticker/meldung/FDP-versucht-es-mit-Neuer-Demokratie-1650087.html (22.6.2016)

Evers-Wölk, M.; Henseling, C.; Oertel, B.; Opielka, M. (2014): Dialogprozesse und Diskursanalysen. In: TAB-Brief 43, S. 10–13

Feldkamp, M.F. (2010): Deutscher Bundestag 1990 bis 2009: Parlaments- und Wahlstatistik für die 12. bis 17. Wahlperiode. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 41(1), S. 3–17

Fenz, N.; Leo, H.; Münch, C.; Seethaler, U. (2016): Bericht zur Online-Konsultation zum »Endlagerbericht der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe«. Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Ausschussdrucksache. 18(16)425, Berlin

Ferrara, E.; Varol, O.; Davis, C.; Menczer, F.; Flammini, A. (2016): The Rise of Social Bots. In: Communications of the ACM 59(7), S. 96–104

Fielitz, J.; Trénel, M. (2016): Fachtagung und Online-Konsultation »Kriterien für die Standortauswahl« – Ergebnisdokumentation. Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, Kommissionsdrucksache 181, Berlin

Fiorino, D. (1990): Citizen participation and environmental Risk: A survey of institutional mechanisms. In: Science, Technology, & Human Values 15(2), S. 226–243

Fishkin, J.; Luskin, R. (2005): Experimenting with a democratic ideal: Deliberative polling and public opinion. In: Acta Politica 40(3), S. 284–298

Ford, B. (2014): Delegative democracy revisited. http://bford.github.io/2014/11/16/deleg.html (16.11.2014)

Forsa (forsa Politik- und Sozialforschung GmbH) (2014): Meinungen zum Thema E-Participation. Umfrage im Rahmen des Wissenschaftsjahres 2014 – Die digitale Gesellschaft. www.digital-ist.de/fileadmin/content/Presse_Downloads/Umfrage_E-Partizipation.pdf (22.6.2016)

Frees, B.; Koch, W. (2015): Internetnutzung: Frequenz und Vielfalt nehmen in allen Altersgruppen zu. Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2015. In: Media Perspektiven 9/2015, S. 366–377

Füting, A. (2013): Politische Kommunikation in Deutschland. Eine typologische Längsschnittanalyse individueller politischer Kommunikation. Berlin

Geißel, B.; Neundecker, M.; Kolleck, A. (2015): Dialogorientierte Beteiligungsverfahren: Wirkungsvolle oder sinnlose Innovationen? Das Beispiel Bürgerhaushalt. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 46(1), S. 151–165

Global Center for Information and Communication Technologies (ICT) in Parliament (2012): World e-Parliament Report 2012. New York

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Gräßer, L.; Hagedorn, F. (2012): Mehr E-Partizipation wagen? Eine Einleitung. In: Gräßer, L.; Hagedorn, F. (Hg.): Soziale und politische Teilhabe im Netz. E-Partizipation als Herausforderung. Schriftenreihe Medienkompetenz des Landes Nordrhein-Westfalen 13, München/Düsseldorf, S. 11–21

Große, K. (2013): Enquetebeteiligung.de – Erfolgreiche Online-Beteiligung? In: eGovernment Review 12, Juli 2013, S. 12–13

Große, K.; Hoose, A.; Jäger, N.; Verbeck, M.; Geiger, C.P.; Lucke, J. von (2013): Der Erfolg von enquetebeteiligung.de. Begleitforschung zur Adhocracy-Plattform der Enquete-Kommission »Internet und digitale Gesellschaft«. https://fold.liqd.net/files/2011/10/Der-Erfolg-von-enquetebeteiligung-V1.pdf (28.2.2014)

Grunwald, A.; Banse, G.; Coenen, C.; Hennen, L. (2006): Netzöffentlichkeit und digitale Demokratie. Tendenzen politischer Kommunikation im Internet. Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung 18, Berlin

Güllner; M. (2012): Plebiszite – eine Diktatur von Minderheiten? In: Vorgänge 51(3), S. 35–42

Gunkel, C. (2011): Deutschlands erstes AKW. Atomstrom; ja bitte! In: Spiegel Online vom 20.6.2011, www.spiegel.de/einestages/deutschlands-erstes-akw-atomstrom-ja-bitte-a-947242.html (1.3.2016)

Gylfason, T. (2013): From collapse to constitution: The case of Iceland. In: Paganetto, L. (Hg.): Public debt, global governance and economic dynamism. Mailand u.a.O., S. 379–417

Hagedorn, H.; Dirks, H. (2015): Entwurf. Konzept für die Beteiligung der Öffentlichkeit am Bericht der Kommission. Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe. Kommissionsdrucksache/AG1-36, Berlin

Hardt, S.; Lopes, L.C.R. (2015): Google votes: A liquid democracy experiment on a corporate social network. Technical disclosure commons vom 5.6.2015, www.td commons.org/dpubs_series/79 (31.8.2016)

Harraß, S. (2015): Liquid Democracy im Feldversuch – Beteiligungsmöglichkeiten in der Enquete-Kommission »Internet und digitale Gesellschaft« des Deutschen Bundestages. In: Friedrichsen, M.; Kohn, R. (Hg.): Digitale Politikvermittlung. Chancen und Risiken interaktiver Medien. Wiesbaden, S. 485–498

Hasebrink, U.; Hölig, S. (2014): Topografie der Öffentlichkeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 64(22-23), S. 16–22

Hebestreit, R. (2013): Partizipation in der Wissensgesellschaft. Funktion und Bedeutung diskursiver Beteiligungsverfahren. Wiesbaden

Hebestreit, R.; Korte, K.-R. (2015): Partizipation und politisches Entscheiden. Politische Beteiligung im Kontext aktueller Entscheidungszumutungen in der Politik. In: Harles, L.; Lange, D. (Hg.): Zeitalter der Partizipation. Paradigmenwechsel in Politik und politischer Bildung? Schwalbach/Ts., S. 20–36

Herzberg, C.; Sintomer, Y.; Allegretti, G.; Röcke, A. (2010): Vom Süden lernen: Bürgerhaushalte weltweit – eine Einladung zur globalen Kooperation. Dialog Global 25, Bonn

Hielscher, H.; Klink, D.; Haß, R. (2014): Betroffen, aber nicht aktiv: Das Phänomen der Nicht-Beteiligung in Deutschland. Heidelberg/Berlin

Hierlemann, D.; Sieberer, U. (2014): Sichtbare Demokratie. Debatten und Fragestunden im Deutschen Bundestag. Bertelsmann-Stiftung (Hg.), Gütersloh

Hillmanns-Weis, N. (2012): Experimentierfeld Enquete. http://politik-digital.de/experimentierfeld-enquete (11.7.2014)

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Hinsberg, H.; Jonsson, M.; Karlsson, M. (2013): e-Participation Policy in Estonia. In: Åström, J.; Hinsberg, H.; Jonsson, M.; Karlsson, M. (Hg.): Citizen centric e-participation. A trilateral collaboration for democratic innovation. Case studies on e-participation policy: Sweden, Estonia and Iceland. Tallin, S. 17–30

Hooghe, M.; Marien, S. (2014): How to reach Members of Parliament? Citizens and Members of Parliament on the effectiveness of political participation repertoires. In: Parliamentary Affairs 67(3), S. 536–560

IAP2 (International Association for Public Participation) (2007): IAP2 spectrum of public participation. Louisville, www.iap2.org/resource/resmgr/imported/IAP2 Spectrum_vertical.pdf

Internet-Enquete (Enquete-Kommission »Internet und digitale Gesellschaft«) (2011): Zwischenbericht der Enquete-Kommission »Internet und digitale Gesellschaft«. Deutscher Bundestag, Drucksache 17/5625, Berlin

Internet-Enquete (2013a): Schlussbericht der Enquete-Kommission »Internet und digitale Gesellschaft«. Deutscher Bundestag, Drucksache 17/12550, Berlin

Internet-Enquete (2013b): Siebter Zwischenbericht der Enquete-Kommission »Internet und digitale Gesellschaft« – Demokratie und Staat. Deutscher Bundestag, Drucksache 17/12290, Berlin

Inter-Parliamentary Union (2016): World e-Parliament Report 2016. Genf

IPS (Internationales Parlamentsstipendium des Deutschen Bundestages) (2015): Ihr wollt mitmischen? Eine Vorstellung des Jugend-Online-Portals des Bundestages. In: IPS Newsletter 10/2015, S. 9

Ismayr, W. (1996): Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 46, S. 29–41

Ismayr, W. (2012): Der Deutsche Bundestag. Wiesbaden

Jarzombek, T. (2016): Zwei Jahre Ausschuss Digitale Agenda. Erklärung im Rahmen der Pressemitteilung CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Berlin, www.cducsu.de/presse/pressemitteilungen/zwei-jahre-ausschuss-digitale-agenda (5.8.2015)

Jörke, D. (2014): Die populistische Herausforderung der Demokratietheorie, oder unliebsame Gemeinsamkeiten zwischen deliberativen und agonistischen Modellen der Demokratie. In: Landwehr, C.; Schmalz-Bruns, R. (Hg.): Deliberative Demokratie in der Diskussion. Herausforderungen, Bewährungsproben, Kritik. Baden-Baden, S. 369-392

Jungherr, A.; Jürgens, P. (2011): E-Petitionen in Deutschland. Zwischen niedrigschwelligem Partizipationsangebot und quasi-plebiszitärer Nutzung. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 42(3), S. 523–537

Kaase, M. (1997): Vergleichende politische Partizipationsforschung. In: Berg-Schlosser, D.; Müller-Rommel, F. (Hg.): Vergleichende Politikwissenschaft. Opladen, S. 159–174.

Kerchner, B. (2013): »Liquid Democracy« – Zur Qualität digital vernetzter Bürgerbeteiligung. Politische Bildung 46(3), S. 38–56

Kersting, N. (2014): Online Beteiligung – Elektronische Partizipation – Qualitätskriterien aus Sicht der Politik. In: Voss (2014c), S. 53–87

Kersting, N. (2015): Das Zeitalter politischer Beteiligung. Partizipativer Wandel oder globales Disengagement? In: Harles, L.; Lange, D. (Hg.): Zeitalter der Partizipation. Paradigmenwechsel in Politik und politischer Bildung? Schwalbach/Ts., S. 49–62

Kersting, N.; Schmitter, P.; Trechsel, A. (2008): Die Zukunft der Demokratie. In: Kersting, N. (Hg.): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. Wiesbaden, S. 40–62

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Kissler, L. (1989): Parlamentsöffentlichkeit: Transparenz und Artikulation. In: Schneider, H.-P.; Zeh, W. (Hg.) (1989): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin/New York, S. 993–1020

Kleinsteuber, H.J.; Voss, K. (2010): abgeordnetenwatch.de. Die Stärkung der repräsentativen Demokratie durch das Internet. In: Vorgänge 49(4), S. 75–84

Koch, W.; Frees, B. (2015): Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2015. Unterwegsnutzung des Internets wächst bei geringerer Intensität. In: Media Perspektiven 9/2015, S. 378–382

Koop, A. (2010): Leitfaden Online-Konsultation. Praxisempfehlungen für die Einbeziehung der Bürger über das Internet. Bertelsmann-Stiftung (Hg.), Gütersloh

Kubicek, H. (2014): Staatliche Beteiligungsangebote im Internet – Ein Überblick. In: Voss (2014c), S. 263–298

Kubicek, H.; Lippa, B.; Westholm, H. (2009): Medienmix in der Bürgerbeteiligung. Die Integration von Online-Elementen in Beteiligungsverfahren auf lokaler Ebene. Berlin

Landwehr, C.; Schmalz-Bruns, R. (Hg.) (2014): Deliberative Demokratie in der Diskussion. Herausforderungen, Bewährungsproben, Kritik. Baden-Baden

Lindner, R.; Aichholzer, G.; Beckert, B.; Goos, K.; Hennen, L.; Strauß, S. (2016): Outlook: The way forward for European e-democracy. In: Lindner, R.; Aichholzer, G.; Hennen, L. (Hg.): Electronic democracy in Europe. Prospects and challenges of e-publics, e-participation and e-voting. Cham u.a.O., S. 185–195

Lobo, S. (2009): Interview mit Franziska Heine, Hauptpetentin der ePetition gegen Netzsperren. http://saschalobo.com/2009/05/05/interview-mit-franziska-heine-hauptpetentin-der-epetition-gegen-netzsperren (5.5.2009)

Lübcke, M. (2013): Partizipative black boxes: Der schwierige Status von politischen Online-Diskursen. In: Fraas, C.; Meier, S.; Pentzold, C. (Hg.): Online-Diskurse. Theorien und Methoden Transmedialer Online-Diskursforschung. Köln, S. 404–425

Macintosh, A. (2004): Characterizing e-participation in policy-making. In: Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS'04) – Track 5 – Volume 5, S. 50117.1

Mambrey, P.; Neumann, H.-P.; Sieverdingbeck, K. (1999): Bridging the gap between parliament and citizen – the Internet services of the German Bundestag. In: Parliamentary Affairs 52(3), S. 480–492

markengold PR GmbH (2011): mitmischen.de – Das Jugendportal des Deutschen Bundestages. Verstehen – Erleben – Diskutieren. Pressemitteilung Mai 2012, Berlin, Pressebüro mitmischen.de, www.mitmischen.de/service/pressebereich2/presse bereich/__ber_mitmischen_de.pdf (31.8.2016)

Märker, O.; Wehner, J. (2014): Wer bewahrt die E-Demokratie vor falschen Maßstäben? Eine Replik. In: Verwaltung & Management 20(2), S. 59–66

Martinsen, R. (2006): Demokratie und Diskurs. Organisierte Kommunikationsprozesse in der Wissensgesellschaft. Baden-Baden

Merkel, W. (2015a): Nur schöner Schein? Demokratische Innovationen in Theorie und Praxis. OBS-Arbeitsheft 80, Frankfurt a.M.

Merkel, W. (2015b): Die Herausforderungen der Demokratie. In: Merkel, W. (Hg.): Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie. Wiesbaden, S. 7–42

Metzner, H. (2013): Wie gelingt eine neue Kultur der Beteiligung? In: Heinrich Böll Stiftung (Hg.): Experiment Bürgerbeteiligung. Das Beispiel Baden-Württemberg. Schriften zur Demokratie Bd. 32, Berlin, S. 44–56

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Millard, J.; Meyerhoff Nielsen, M.; Warren, R.; Smith, S.; Macintosh, A.; Tarabanis, K.; Tambouris, E.; Panopoulou, E.; Efpraxia, D.; Parisopoulos, K. (2009): European eParticipation Summary Report. Brüssel

Nanz, P.; Kamlage, J.-H. (2014): Entwicklungen der partizipativen Demokratie in Europa. eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2014 vom 24.7.2014

Nanz, P.; Leggewie, C. (2016): Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung. Berlin

Netzwerk Bürgerbeteiligung (2013): »Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung« im Netzwerk Bürgerbeteiligung – 10 Anforderungen an eine gute Bürgerbeteiligung –. Stand: 22.2.2013, www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/Qualita%CC%88tskriterien/nwbb_qualitaetskriterien_stand_februar 2013.pdf (27.6.2016)

Newig, J. (2014): Kommunikation, Partizipation und digitale Medien: Partizipation. In: Heinrichs, H.; Michelsen, G. (Hg.): Nachhaltigkeitswissenschaften. Berlin/Heidelberg, S. 381–397

Newig, J.; Jager, N.; Challies, E. (2012): Führt Bürgerbeteiligung in umweltpolitischen Entscheidungsprozessen zu mehr Effektivität und Legitimität? Erste Ergebnisse einer Metaanalyse von 71 wasserpolitischen Fallstudien In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 22(4), S. 527–564

Norton, P. (2015): Continuity and change in parliamentarianism in twenty-first century European politics. In: Magone, J.S. (Hg.): Routledge Handbook of European Politics. Oxon/New York, S. 328–345

Nuernbergk, C. (2013): Anschlusskommunikation in der Netzwerköffentlichkeit. Ein inhalts- und netzwerkanalytischer Vergleich der Kommunikation im »Social Web« zum G8-Gipfel von Heiligendamm. Baden-Baden

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2001): Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. Paris

OECD (2016): OECD Economic Surveys: Germany 2016. Paris

Opielka, M.; Oertel, B.; Kahlisch, C.; Evers-Wölk, M.; Henseling, C.; Sonk, M. (2015): Ergebnisse der Online-Befragung »Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit« und konzeptionelle Informationen zum Stakeholder Panel TA (3. Welle Stakeholder Panel TA). www.stakeholderpanel.de/fileadmin/user_upload/2015-12-17_Ergebnisse_Befragung_Online-Buergerbeteiligung.pdf (31.8.2016)

O'Reilly, T. (2005): What is Web 2.0? Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software. www.oreilly.com/pub/a/web2/archive/what-is-web-20.html (31.8.2016)

Paetsch, J.; Reichert, D. (2012): Liquid Democracy. Neue Wege der politischen Partizipation. In: Vorgänge 51(4), S. 15–26

Papier, H.-J. (2007): Lobbyismus und parlamentarische Demokratie. In: Liberal – Vierteljahreshefte für Politik und Kultur 49(1), S. 16–21

Petitionsausschuss (2014): Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag. Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2013. Drucksache 18/1300. Deutscher Bundestag, Berlin

Petitionsausschuss (2015): Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag. Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2014. Drucksache 18/4990. Deutscher Bundestag, Berlin

Petitionsausschuss (2016): Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag. Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages im Jahr 2015. Drucksache 18/8370. Deutscher Bundestag, Berlin

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Petitionsausschuss (o. J.): Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen (öP) gem. Ziff 7.1 (4) der Verfahrensgrundsätze. Berlin, www.bundestag.de/blob/381294/f6a28223ca8129e1fcc2556ba00dc0ba/richtlinie-fuer-die-behandlung-von-oeffentlichen-petitionen--oep--data.pdf (31.8.2016)

POST (Parliamentary Office of Science and Technology) (2015): Trends in Political Participation. POST Note Nr. 498, London

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.) (2012): Dialog über Deutschlands Zukunft. Ergebnisbericht des Expertendialogs der Bundeskanzlerin 2011/2012. www.gut-leben-in-deutschland.de/DE/Ueber/Hintergrund/Ergebnisbericht_des_Expertendialogs_der_Bundeskanzlerin.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (28.11.2012)

Pukke, A. (2001): Im Chat mit Abgeordneten und Parteien – Wie sich die deutschen Politiker im Internet präsentieren. Hörfunk-Feature, Abendjournal vom 18.7., 21.30 Uhr, Bayern 2 Radio, http://e-politik.de/alt.e-politik.de/beitragdruckda0b.html?Beitrag_ID=1356 (9.9.2016)

Redaktion mitmischen.de (2011): Facebook sammelt Daten – mitmischen.de spendet nichts. http://web.archive.org/web/20160707132829/www.mitmischen.de/diskutieren/topthemen/politikfeld_kultur/facebook-datenschutz/mitmischen_auf_facebook/index.jsp (31.8.2016)

Renn, O.; Webler, T. (1996): Der kooperative Diskurs: Grundkonzeption und Fallbeispiel. In: Analyse & Kritik 18(2), S. 175–207

Richter, S.; Bürger, T. (2014): E-Petitionen als Form politischer Partizipation. Welchen Nutzen generieren digitale Petitions-Plattformen? In: Der Bürger im Staat 64(4), S. 252–260

Ridder, C.; Turecek, I. (2011): Medienzeitbudgets und Tagesablaufverhalten. Ergebnisse auf Basis der ARD/ZDF-Studie Massenkommunikation 2010. In: Media Perspektiven 12/2011, S. 570–582

Riehm, U.; Böhle, K.; Lindner, R. (2013): Elektronische Petitionssysteme. Analysen zur Modernisierung des parlamentarischen Petitionswesens in Deutschland und Europa. Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung 35, Berlin

Riehm, U.; Coenen, C.; Lindner, R. (2009b): Zur Öffentlichkeit des Petitionsverfahrens beim Deutschen Bundestag und beim Schottischen Parlament. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 40(3), S. 529–543

Riehm, U.; Coenen, C.; Lindner, R.; Blümel, C. (2009a): Bürgerbeteiligung durch E-Petitionen. Analysen von Kontinuität und Wandel im Petitionswesen. Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung 29, Berlin

Riehm, U.; Krings, B.-J. (2006): Abschied vom »Internet für alle«? Der »blinde Fleck« in der Diskussion zur digitalen Spaltung. In: Medien & Kommunikationswissenschaft 54(1), S. 75–94

Ritzi, C.; Schaal, G.S. (2014): Legitimitätsgenerierung im deliberativen und repräsentativen Paradigma: Komplementär oder kompetitiv? In: Landwehr, C.; Schmalz-Bruns, R. (Hg.): Deliberative Demokratie in der Diskussion. Herausforderungen, Bewährungsproben, Kritik. Baden-Baden, S. 239–270

Rost, K.; Stahel, L.; Frey B. (2016): Digital Social Norm Enforcement: Online Firestorms in Social Media. In: PLoS ONE 11(6): e0155923

Roth, R. (2016): Mehr Beteiligung bedeutet weniger Demokratie. Ein unlösbares politisches Paradoxon in der aktuellen Beteiligungsdebatte? In: Glaab, M. (Hg.): Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur. Wiesbaden, S. 59–74

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Rowe, G.; Frewer, L.J. (2005): A Typology of Public Engagement Mechanisms. In: Science, Technology & Human Values 30 (2), S. 251-290

Ruesch, A.M.; Märker. O. (2012): Making the case for anonymity in e-participation – An evaluation of real name policy in Gütersloh's second participatory budget. In: JeDEM – eJournal of eDemocracy and Open Government 4, S. 301–317

Saalfeld, T.; Dobmeier, R. (2012): The Bundestag and German citizens: More communication, growing distance. In: The Journal of Legislative Studies 18(3–4), S. 314–333

Schildhauer, T.; Send, H. (2014): Online mitmachen und entscheiden. Partizipationsstudie 2014. Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft (Hg.), Berlin

Schulz, D.; Newig, J. (2015): Assessing online consultation in participatory governance: Conceptual framework and a case study of a national sustainability-related consultation platform in Germany. In: Environmental Policy and Governance 25(1), S. 55–69

Schulz, J. (2015a): Bundestag und digitale Medien. In: Friedrichsen, M.; Kohn, R. (Hg.): Digitale Politikvermittlung. Chancen und Risiken interaktiver Medien. Wiesbaden, S. 441–449

Schulz, W. (2015b): Digitalisierung aller Lebensbereiche – Die Herausforderung für den Gesetzgeber. In: Voss, K.; Hurrelbrink, P. (Hg.) (2015): Die digitale Öffentlichkeit. Band II. Wie das Internet unsere Demokratie verändert. Friedrich-Ebert-Stiftung, Hamburg, S. 12–23

Schüttemeyer, S. (1989): Öffentliche Anhörungen. In: Schneider, H.-P.; Zeh, W. (Hg.) (1989): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin/New York, S. 1145–1159

Schwarz, T. (2014): BTADA: Onlinebeteiligung mittels vBulletin. Netzpiloten Magazin vom 4.7.2014, www.netzpiloten.de/btada-onlinebeteiligung-mittels-vbulletin (31.8.2016)

Seils, C. (2015): Protest-Organisation Campact: Die Empörungsmaschine. Cicero Online vom 30.9.2015, www.cicero.de/kapital/protest-organisation-campact-die-em poerungsmaschine/59918 (27.6.2016)

Selle, K. (2011): »Particitainment« oder: Beteiligen wir uns zu Tode? PNDonline III, www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/3_2011/selle_parti citainment.pdf (27.6.2016)

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (2012): Handbuch zur Partizipation. Berlin

Simon, N.; Kurz, C.; Freude, A.; Beckedahl, M.; padeluun (2011): Online-Beteiligung der Öffentlichkeit: Werkzeug und Verfahren. Beschlussvorlage. Enquete-Kommission »Internet und digitale Gesellschaft«, Deutscher Bundestag, Ausschussdrucksache 17(24)015, Berlin

Sitte, P.; Fraktion Die Linke; Haßelmann, B.; Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (2014): Antrag: Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, hier: Ausschussöffentlichkeit. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/3045, Berlin

Smeddinck, U.; Roßegger, U. (2013): Partizipation bei der Entsorgung radioaktiver Reststoffe – unter besonderer Berücksichtigung des Standortauswahlgesetzes. In: Natur und Recht 35(8), S. 548–556

Sommer, J. (2015): Eine Kommission lernt Beteiligen. In: Sommer, J. (Hg.) (2015b): Kursbuch Bürgerbeteiligung. Deutsche Umweltstiftung, Berlin, S. 384–394

TAB (Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag) (2008): Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe (Autoren: Riehm, U., Coenen, C., Lindner, R., Blümel, C.). TAB-Arbeitsbericht Nr. 127, Berlin

TAB (2011): Elektronische Petitionen und Modernisierung des Petitionswesens in Europa (Autoren: Riehm, U., Böhle, K., Lindner, R.). TAB-Arbeitsbericht Nr. 146, Berlin

TAB (2014): Online-Bürgerbeteiligung an der Parlamentsarbeit (Autoren: Oertel, B.; Kahlisch, C.; Meyer, S.). TAB-Vorstudie, Berlin

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Taubert, N.; Schön, K. (2014): Online-Konsultation »Publikationssystem«. Dokumentation und Auswertung. Berlin. http://edoc.bbaw.de/opus4-bbaw/frontdoor/deliver/index/docId/2324/file/BBAW_Publikationssystem_Taubert.pdf (17.04.2015)

Tippelt, F.; Kupferschmitt, T. (2015): Social Web: Ausdifferenzierung der Nutzung – Potenziale für Medienanbieter. Ergebnisse der ARD/ZDF-Onlinestudie 2015. In: Media Perspektiven 10/2015, S. 442–452

Trénel, M. (2005): Online-Anhörungen am britischen Parlament: Wege zur Verbesserung der Kommunikation zwischen Parlament und Öffentlichkeit. WZB Discussion Paper Nr. SP IV 2005-105, Berlin

UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs) (2014): United Nations e-government survey 2014. E-government for the future we want. New York

UNDESA (2016): United Nations e-government survey 2016. E-government in support of sustainable government. New York

VDI (Verein Deutscher Ingenieure) (2015): VDI-Richtlinie 7000: Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten (Early public participation in industrial and infrastructure projects). Berlin

Vetter, A.; Geyer, S.; Eith, U. (2015): Die wahrgenommenen Wirkungen von Bürgerbeteiligung. In: Baden-Württemberg Stiftung (Hg.): Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013/2014. Studien zu Demokratie und Partizipation. Wiesbaden, S. 223–342

Vogt, U. (2015): Bürgerbeteiligung in der Endlagersuche. Aus Fehlern lernen. In: Sommer 2015b, S. 395–40

Voss, K. (2014a): Grassrootskampagnen und E-Petitionen als Mittel zivilgesellschaftlicher Partizipation. In: Voss (2014c), S. 149–160

Voss, K. (2014b): Internet & Partizipation – Einleitung. In: Voss (2014c), S. 9–23

Voss, K. (Hg.) (2014c): Internet und Partizipation. Bottom-up oder Top-down? Politische Beteiligungsmöglichkeiten im Internet. Wiesbaden

Vowe, G. (2013): Digital Citizens – Partizipation über und durch das Netz. In: Gräßer, L.; Hagedorn, F. (Hg.): Soziale und politische Teilhabe im Netz. E-Partizipation als Herausforderung. Schriftenreihe Medienkompetenz des Landes Nordrhein-Westfalen 13, München/Düsseldorf, S. 39–53

Vowe, G. (2014): Digital Citizens und Schweigende Mehrheit: Wie verändert sich die politische Beteiligung der Bürger durch das Internet? Ergebnisse einer kommunikationswissenschaftlichen Langzeitstudie. In: Voss (2014c), S. 25–52

Vowe, G. (2015): Digital Citizens – ein neuer Typ individueller politischer Kommunikation. Ergebnisse einer Langzeit-Panelstudie. In: Voss, K.; Hurrelbrink, P. (Hg.) (2015): Die digitale Öffentlichkeit. Band II. Wie das Internet unsere Demokratie verändert. Friedrich-Ebert-Stiftung, Hamburg, S. 30–41

Wachlin, K.; Renn, O. (1999): Diskurse an der Akademie für TA in Baden-Württemberg. In: Bröchler, S., Simonis, G., Sundermann, K. (Hg.): Handbuch Technikfolgenabschätzung. Berlin, S. 713–722

Wahlen, D. (2015): Aktueller Begriff. 10 Jahre E-Petitionen und öffentliche Petitionen. Wissenschaftliche Dienste, 22/15. Deutscher Bundestag, Berlin

WD (Wissenschaftliche Dienste) (2015): Parlamentarische und außerparlamentarische Online-Petitionsportale im Vergleich. Ausarbeitung WD 3 – 3000 – 219/15. Deutscher Bundestag, Berlin

Weiß, A. (2011): Theorie der Parlamentsöffentlichkeit. Elemente einer Diskursgeschichte und deliberatives Modell. Baden-Baden

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Wewer, G. (1997): Vom Bürger zum Kunden? Beteiligungsmodelle und Verwaltungsreform. In: Klein, A., Schmalz-Bruns, R. (Hg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Bonn, S. 448–488

Winkler, R.; Kozeluh, U. (2005): Europeans Have a Say: Online Debates and Consultations in the EU. Wien, http://epub.oeaw.ac.at/ita/ita-projektberichte/e2-2a34.pdf (22.6.2016)

Wright, S. (2012): Politics as Usual? Revolution, normalization and a new agenda for online deliberation. In: New Media & Society 14(2), S. 244–261

Ziekow, J.; Ewen, C.; Barth, R.; Schütte, S. (2015): Neuartiger Öffentlichkeitsdialog in Verfahren mit Umweltprüfung am Beispiel bestimmter Vorhabentypen/Vorhabeneigenschaften. Leitfäden für Behörden und rechtliche Verankerung. Umweltbundesamt TEXTE 07/2015, Dessau-Roßlau

Zittel, T. (2012): Wie viel und welche Partizipation braucht die Demokratie? In: Vorgänge 51(3), S. 4–14

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Anhang

Abbildungen 1.

Abb. II.1	Pyramidenmodell der E-Partizipation	37
Abb. II.2	FragDenStaat als gutes Beispiel für Gebrauchstauglichkeit (Ausschnitt)	63
Abb. II.3	DigitaleAgenda.wien	64
Abb. II.4	Ablauf des Beteiligungsprozesses auf der Beteiligungsplattform Frankfurt Fragt Mich (Ausschnitt)	65
Abb. II.5	Kennzeichnung des Bearbeitungsstatus der eingereichten Ideen auf der Beteiligungsplattform Frankfurt Fragt Mich (Ausschnitt)	66
Abb. II.6	Onlinekonsultation auf dem Beteiligungsportal Baden-Württemberg	68
Abb. III.1	Überblick über die Projektgruppen der Internet-Enquete	72
Abb. III.2	Dokumentation auf www.internetenquete.de	75
Abb. III.3	Beispiel für einen Beitrag im Blog der Internet-Enquete	77
Abb. III.4	Onlineforum der Internet-Enquete, hier Teilforum der Projektgruppe Urheberrecht (Ausschnitt)	79
Abb. III.5	Beiträge im Onlineforum der Internet-Enquete im Zeitverlauf	81
Abb. III.6	Die eingefrorene Beteiligungsplattform enquetebeteiligung.de	86
Abb. III.7	Quellen für den Aufruf von enquetebeteiligung.de	88
Abb. III.8	Übersicht über die Funktionen von enquetebeteiligung.de	88
Abb. III.9	Aktive Nutzende auf enquetebeteiligung.de	90
Abb. III.10	Anzahl der Mitgliedschaften in Projektgruppen	91
Abb. III.11	Anzahl der Beteiligungen an Vorschlägen**Fehler! Textmarke nicht definiert.**	
Abb. III.12	Aufrufe zur Beteiligung und Vorschläge auf enquetebeteiligung.de im Zeitverlauf	93
Abb. III.13	Zwecke der Tweets der Internet-Enquete	96
Abb. III.14	Personengruppen, auf die in Tweets mit dem Hashtag #eidg verwiesen wird	97

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abb. III.15	Klassifikation der Verweise aus Tweets mit Hashtag #eidg	98
Abb. III.16	Twitternachrichten im Zeitverlauf	99
Abb. IV.1	Startseite des Onlinebeteiligungstools des ADA mit Einführungstext zu Zielen und Regeln	111
Abb. IV.2	Übersicht über die Endlagerkommission und ihre Dokumente auf der Startseite der Endlagerkommission (Ausschnitt)	122
Abb. IV.3	Startseite der Endlagerkommission im Internet (Ausschnitt)	124
Abb. IV.4	Anzahl der Beiträge pro Person im Onlineforum der Endlagerkommission im Zeitraum Februar bis Dezember 2015	128
Abb. IV.5	Beispiel der Onlinekonsultation www.kriterien-standortauswahl.de	130
Abb. IV.6	Kommentare des Konsultationsprozesses geowissenschaftlicher Kriterien der Endlagerkommission pro Person, Zeitraum vom 18. Januar bis zum 31. Januar 2016	131
Abb. IV.7	Beispiel der Onlinekonsultation www.endlagerbericht.de	133
Abb. IV.8	Kommentierung im Zeitverlauf, 4.7.2016 bis 18.9.2016 Kapitel »Teil A: Zusammenfassung und Empfehlungen«	134
Abb. IV.9	www.endlagerbericht: Kommentare pro Absatz pro Kapitel des Abschlussberichts	135
Abb. IV.10	Anzahl der Kommentare pro Person für Kapitel »Teil A: Zusammenfassung und Empfehlungen«	136
Abb. IV.11	Stimmabgaben je Kapitel	138
Abb. IV.12	Intention der Kommentare zum Abschlussbericht	138
Abb. IV.13	Diskussionsthemen und Anzahl der Antworten im Teilforum »Aktuelles Weltgeschehen« im Zeitverlauf	148
Abb. IV.14	Verweis auf eine öffentliche Petition des Deutschen Bundestages unter www.openpetition.de (Ausschnitt, Abruf vom 29.8.2016)	161
Abb. V.1	Sind Ihnen die folgenden Informationsangebote des Deutschen Bundestages unter www.bundestag.de bekannt und haben Sie diese bereits genutzt?	164
Abb. V.2	Sind Sie an einer Nutzung der folgenden Informationsangebote des Deutschen Bundestages grundsätzlich interessiert?	165

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abb. V.3	Einige Ausschüsse und Gremien des Deutschen Bundestages bieten Onlinebeteiligungsangebote an. Haben Sie die folgenden Angebote bereits genutzt?	166
Abb. V.4	Einige Ausschüsse und Gremien des Deutschen Bundestages bieten Onlinebeteiligungsangebote an. Sind Sie an einer Nutzung grundsätzlich interessiert?	167
Abb.V.5	Stimmen Sie den folgenden Aussagen nicht zu, eher nicht zu, eher zu oder zu? Bitte bewerten Sie die Aussagen im Hinblick auf den Nutzen für die Arbeit des Deutschen Bundestages und seiner Gremien.	168
Abb. V.6	Welche Motive veranlassen Sie, die Angebote des Deutschen Bundestages zur Online-Bürgerbeteiligung zu nutzen?	169
Abb. V.7	Stimmen Sie den folgenden Aussagen nicht zu, eher nicht zu, eher zu oder zu? Bitte bewerten Sie die Aussagen im Hinblick auf die Arbeit des Deutschen Bundestages und seiner Gremien.	170
Abb. V.8	Häufig stoßen Onlinebeteiligungsangebote (nicht nur des Bundestages) auf geringes Interesse bzw. die Beteiligung bleibt deutlich hinter den Erwartungen der Initiatoren zurück. Wie wichtig sind Ihrer Einschätzung nach dafür die folgenden Gründe?	172
Abb. V.9	Wie wichtig sind Ihrer Einschätzung nach die folgenden Anforderungen an Onlinebeteiligungsverfahren?	173

Tabellen 2.

Tab. II.1	Beispiele für Formate und Technologien der Online-Bürgerbeteiligung in Deutschland	38
Tab. II.2	Ausgewählte Fallbeispiele für die Entwicklung eines Bewertungsinstruments	59
Tab. II.3	Kriterien, Bewertungsaspekte und Indikatoren zur Bewertung von Onlinebeteiligungsangeboten des Deutschen Bundestages	60
Tab. III.1	Beiträge und Anzahl der Kommentare im Blog der Internet-Enquete	78
Tab. III.2	Varianten der Kennzeichnung von Vorschlägen auf enquetebeteiligung.de	106
Tab. IV.1	Übersicht über die Themen und die Anzahl der Diskussionsbeiträge im Onlinebeteiligungstool	114

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tab. IV.2 Öffentliche Petitionen mit mehr als 50.000 Onlinemitzeichnungenin der Rangfolge der Zahl der Onlinemitzeichnungen 154

Tab. IV.3 Zivilgesellschaftliche Petitionsplattformen im Vergleich 160

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.